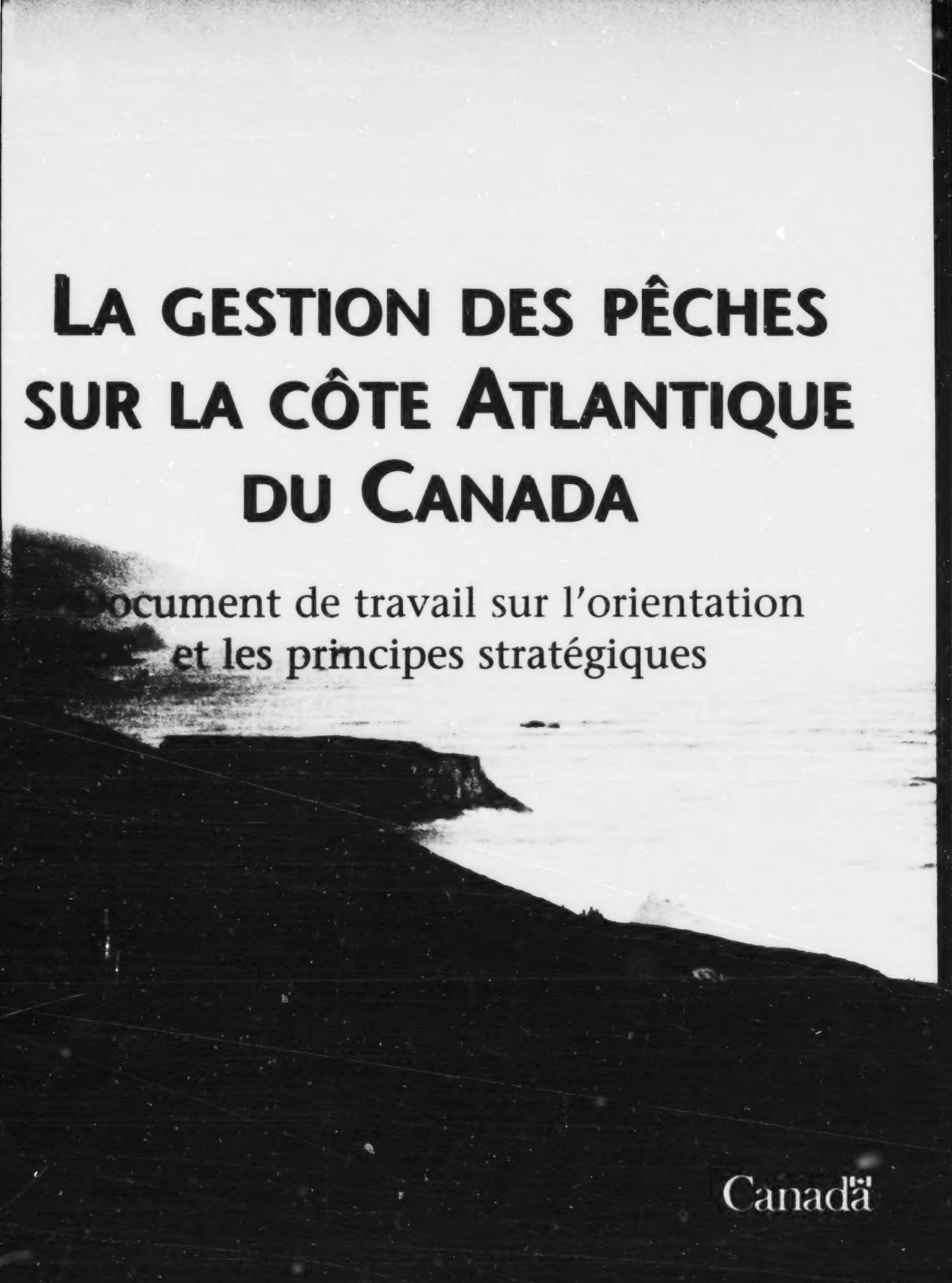
LA GESTION DES PÊCHES SUR LA CÔTE ATLANTIQUE DU CANADA

Document de travail sur l'orientation et les principes stratégiques



Canada

101-02595/

La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada

Document de travail sur l'orientation et les principes stratégiques

Février 2001

Conception graphique et publication :

Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6
MPO-6103

Site Web : www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa

Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2000

N° de catalogue FS 23-391/2000F
ISBN 0-662-29337-1
This publication is also available in English.

Minister of
Fisheries and Oceans

Ministre des
Pêches et des Océans

Ottawa, Canada K1A 0E6

Février 2001

Aux personnes intéressées par les pêches de l'Atlantique :

Comme vous êtes nombreux à le savoir, 20 ans ont passé depuis la dernière révision en profondeur des politiques de gestion des pêches de la côte atlantique. Depuis, ces pêches se sont radicalement transformées. Le temps est venu de moderniser nos politiques de gestion et de nous assurer que les principes sur lesquels nous fondons nos décisions reflètent bien les réalités d'aujourd'hui.

Afin de relever les nouveaux défis qui se présentent, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) procède à l'examen de ses politiques dans le but d'élaborer un cadre stratégique clair et cohérent, qui, à long terme, servira de fondement à la gestion durable des pêches de la côte est. Ce document de discussion a été examiné par des représentants de l'industrie et d'autres intervenants; il présente un aperçu de principes et objectifs stratégiques généraux pour votre information.

Le succès de cet examen dépend de votre participation. C'est pourquoi je compte beaucoup sur vos réactions aux propositions décrites dans le document de discussion.

Pêches et Océans Canada (MPO) tiendra des consultations publiques dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et au Nunavut pour vous fournir l'occasion de faire connaître votre opinion. Au terme des consultations, et après avoir étudié toutes les interventions, le Ministère élaborera un nouveau cadre stratégique qui établira un ensemble d'objectifs et de principes pour orienter la gestion à long terme des pêches de la côte atlantique. Ce cadre comprendra notamment des plans opérationnels en vue de la mise en application du nouveau cadre stratégique.

.../2

Conformément aux directives générales de l'examen des politiques, un groupe de travail indépendant sera formé, dans le cadre du processus de Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA), pour étudier les questions relatives à l'accès aux stocks dont la population augmente. Le mandat et la composition du groupe de travail seront établis après consultation avec mes collègues des provinces. La constitution du Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) assurera une discussion ciblée sur ces questions et fournira un complément aux interprétations plus générales de l'accès aux stocks dont fait état le présent document de travail.

La RPPA est une occasion pour l'industrie de participer à la création d'une politique des pêches pour le Canada atlantique. Je vous encourage donc à saisir cette occasion, en assistant à nos séances publiques ou en nous communiquant votre point de vue par la poste ou par courrier électronique. Pour de plus amples renseignements, consultez notre site Web (www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa) ou téléphonez sans frais au 1-866-233-6676.

En vous remerciant de votre collaboration, je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Herb Dhaliwal

L'honorable Herb Dhaliwal, C.P., député

Table des matières

Sommaire

1. Introduction 1

1.1 La Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique 1

1.2 But du présent document de travail 2

1.3 Portée du document de travail 3

1.4 Pourquoi faut-il un examen stratégique? 4

1.5 La *Loi sur les océans* et la planification de la gestion intégrée 5

2. Pêches autochtones 7

3. Vers une nouvelle orientation des pêches de l'Atlantique 9

4. Secteurs clés de la discussion stratégique 13

4.1 Les problèmes 13

4.2 Thèmes stratégiques 14

4.3 Conservation 15

4.3.1 Définition de la conservation 16

4.3.2 Principe de conservation 17

4.3.3 Éléments de politique 17

4.3.3.1 Une approche prudente 17

4.3.3.2 Gestion axée sur l'écosystème 18

4.3.3.3 Éthique de conservation et exploitation responsable 19

4.3.3.4 Activités de pêche s'inscrivant dans un cadre de réglementation approprié 20

4.3.4 Questions à débattre 21

4.4 Viabilité économique et sociale 22

4.4.1 Enjeux 22

4.4.2 Principes de viabilité 25

4.4.3 Éléments stratégiques 27

4.4.3.1 Application des politiques à l'échelle de l'Atlantique 27

4.4.3.2 Autodétermination 28

4.4.3.3 Possibilités d'améliorer la viabilité économique 29

4.4.4 Questions à débattre 29

4.5 Accès et répartition des ressources 30

4.5.1 Définitions 30

4.5.2 Questions 30

4.5.3 Principes régissant l'accès et la répartition 32

4.5.4 Éléments stratégiques 32

4.5.4.1 Détermination de l'usage optimal 32

4.5.4.2 Instauration d'un processus de décision stable et prévisible dans les pêches commerciales 33

4.5.4.3 Étape 1 : Ententes de répartition stables dans les pêches commerciales établies 34

4.5.4.4 Étape 2 : Élaboration de règles et de procédures claires et cohérentes en réponse aux changements dans les pêches 34

4.5.4.5 Étape 3 : Modifications futures des processus décisionnels visant l'accès et la répartition 36

4.5.5 Questions à débattre 39

4.6 Gouvernance 39

4.6.1 Questions 39

4.6.1.1 Définition de la cogestion 40

4.6.2 Principes de gouvernance applicables à la gestion des pêches 41

4.6.3 Éléments stratégiques 42

4.6.3.1 Rôle spécifique du MPO dans les processus décisionnels 42

4.6.3.2 Processus de planification intégrée de la gestion des pêches .. 44

4.6.3.3 Efficacité du processus de planification de gestion intégrée des pêches au niveau local 45

4.6.3.4 Au-delà de la gestion locale et du processus de planification de la gestion intégrée des pêches 46

4.6.3.5 Gestion des conflits 48

4.6.3.6 Coûts de la gestion des pêches 48

4.6.4 Questions à débattre 48

5. Résumé et conclusions 49

5.1 Raison d'être du document de travail 49

5.2 Nouvelles orientations pour les pêches de l'Atlantique 49

5.3 Rôles clairs et responsabilités partagées 50

5.4 Votre contribution 52

5 .4.1 Consultations publiques 52

5.4.2 Par la poste 53

5.4.3 Courriel 53

5.5 Prochaines étapes 53

Appendices

A1 Glossaire 57

A2 Rôles et responsabilités – Nouvelle orientation de la gestion des pêches 65

A2.1 Rôles des intervenants de la gestion des pêches de l'Atlantique 65

A2.1.1 Rôle de gestion du MPO 65

A2.1.2 Autres fonctions du MPO 67

A2.1.3 Autres ministères et organismes fédéraux 68

A2.1.4 Autres gouvernements 68

A2.1.5 Pêches autochtones 69

A2.1.6 Pêches commerciales 69

A2.1.7 Aquaculteurs, pêcheurs sportifs et autres utilisateurs de la ressource... 70

A2.1.8 Autres intérêts 71

A2.2 Initiatives en collaboration 71

A2.2.1 Professionnalisation des exploitants pêcheurs 71

A2.2.2 Élaboration et reconnaissance d'organisations professionnelles légitimes 72

A2.2.3 Mise en valeur des pêches commerciales autochtones 72

A2.2.4 Diversification économique 72

A2.2.5 Développement économique régional et adaptation communautaire..... 73

A2.2.6 Renforcement de l'expérience de gestion 73

Sommaire

La Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA) a pour objet la définition d'un cadre stratégique clair et cohérent pour les pêches de l'Atlantique – une vision, des objectifs et des principes qui serviront de base à la gestion à long terme de ces pêches. Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) espère en outre que les principes, stratégies et méthodes de gestion qui accompagneront la nouvelle politique corrigeront en grande partie les problèmes qui minent les pêches de la côte Atlantique depuis une dizaine d'années.

Les rapports de l'industrie, du vérificateur général et des comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat ainsi que les consultations publiques ont permis de dégager quatre principaux secteurs de difficultés :

- Même si le MPO préconise une approche axée sur la conservation pour la gestion des pêches, le terme « conservation » n'a pas encore été adéquatement défini.
- L'importance des considérations économiques et sociales dans les décisions de gestion des pêches du MPO n'est pas déterminée.
- Les conflits et l'incertitude concernant l'accès et la répartition des ressources ainsi que les désaccords sur la façon dont ces décisions devraient être prises continuent d'entraver les progrès d'autres dossiers de gestion des pêches.
- L'approche classique de la gestion des pêches au Canada est trop paternaliste. Ceux qui exploitent la ressource et en bénéficient n'exercent guère d'influence sur sa gestion et sont peu encouragés à l'utiliser de façon durable.

Les politiques actuelles de gestion des pêches ne s'attaquent pas adéquatement à ces problèmes. Le présent document se penche sur les aspects de la politique et des programmes de gestion des pêches qui se rapportent le plus étroitement à ces problèmes et il fait valoir les principes qui devraient supporter un cadre stratégique s'appliquant aux pêches de l'Atlantique.

Le présent document est un document de travail et non pas un cadre stratégique. Les orientations qui y sont proposées visent à stimuler la discussion publique. Le document-cadre, lorsqu'il sera publié, tiendra compte des contributions des groupes autochtones, de l'industrie des pêches, des gouvernements provinciaux et d'autres intervenants ainsi que d'un examen subséquent du ministre des Pêches et des Océans et du ministère.

Il se peut que certaines des nouvelles orientations qui pourraient être examinées au cours des consultations publiques dépassent le mandat législatif actuel du ministère. Il faudra peut-être modifier la loi, mais la nécessité d'une réforme législative ne devrait pas, en soi, justifier l'élimination des discussions sur les nouvelles orientations.

Contexte

Le dernier examen complet des politiques de gestion s'appliquant aux pêches de l'Atlantique a été réalisé il y a vingt ans. Le gouvernement et l'industrie reconnaissent généralement que les politiques actuelles de gestion des pêches manquent de clarté et de cohérence. Certains craignent en outre que le système stratégique ne convienne pas tout à fait aux conditions qui règnent actuellement dans le secteur des pêches.

L'effondrement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique a bien montré au gouvernement et à l'industrie que le Canada avait besoin d'une approche de gestion des pêches plus axée sur la conservation. Les programmes de réduction de la capacité et d'adaptation qui ont été mis sur pied depuis devraient donner naissance à une industrie plus autonome et plus professionnelle.

Les accords ayant force de loi au sujet des revendications territoriales et la reconnaissance juridique des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones ont pavé la voie à l'expansion des pêches autochtones. La politique du MPO doit concilier le respect des droits de pêche autochtone avec la nécessité de conserver les ressources halieutiques et d'assurer une pêche durable dans l'intérêt de tous.

La nouvelle *Loi sur les océans* élargit le mandat du MPO en matière de gestion des pêches, dans le contexte plus vaste des activités maritimes. Un système de gestion intégrée des océans est en cours d'élaboration et permettra de coordonner les décisions au sujet des nombreuses utilisations concurrentes des ressources marines et de l'habitat. De plus en plus, les procédés de gestion des pêches devront s'harmoniser avec les procédés de gestion des océans, et les intervenants du secteur des pêches devront tenir compte des intérêts d'autres utilisateurs des océans pour dresser des plans et prendre des décisions, et vice versa.

Processus et orientation de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique

Dans le cadre de la RPPA, le MPO a entrepris de préciser et de renforcer la politique actuelle ainsi que d'élaborer une vision stratégique plus cohérente en matière de gestion des pêches, une vision qui reflète une approche de gouvernance moderne. L'examen de politique sera réalisé en deux étapes. La première étape permettra de définir les grandes orientations et les objectifs stratégiques. Les principaux architectes de l'élaboration de ces orientations stratégiques seront les gouvernements provinciaux, les pêcheurs, tant autochtones que non autochtones, les aquaculteurs, les intervenants du secteur de la pêche sportive et d'autres intéressés. La deuxième étape de l'examen permettra d'élaborer des instruments et des stratégies spécifiques.

Les principes et orientations stratégiques qui seront définis dans le cadre de la RPPA seront conformes avec la protection conférée aux droits ancestraux et issus de traités ainsi que les accords sur les revendications territoriales entre les groupes autochtones et le gouvernement fédéral.

Principes proposés et options stratégiques

Le nouveau cadre stratégique doit reposer sur un ensemble d'objectifs mutuellement convenus en matière de gestion des pêches. Nous proposons les trois objectifs suivants :

- **Conservation** — La conservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques doivent constituer la priorité absolue de la gestion des pêches.
- **Gestion ordonnée** — La répartition des ressources halieutiques doit être plus stable et plus prévisible grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un processus uniforme, équitable, crédible et transparent.
- **Gérance concertée** — La gérance des ressources halieutiques doit être partagée avec les utilisateurs de la ressource, dont les groupes autochtones et l'industrie des pêches, et avec d'autres intervenants dans le cadre de structures et de processus décisionnels participatifs.

Pour atteindre ces objectifs, le MPO propose d'élaborer une politique dans quatre secteurs interreliés, soit la conservation, l'économie et la viabilité sociale, l'accès et la répartition, et la gouvernance. Le nouveau cadre transformera de fond en comble le rôle du ministère dans la gestion des pêches : de microgestionnaire étroitement mêlé aux opérations quotidiennes, le ministère deviendra stratège et définira les orientations.

Conservation

Puisque la conservation est la priorité absolue dans le contexte des décisions touchant les pêches, il faut donner à ce terme une définition précise. Nous proposons la suivante : **La conservation correspond à une utilisation durable qui protège les processus écologiques et la diversité génétique dans l'intérêt des générations actuelles et futures.**

Le ministère continuera d'établir les normes de conservation et veillera à ce que ces normes soient respectées. Sa tâche pourrait comprendre notamment la détermination du total autorisé des captures et des techniques de récolte ainsi que l'établissement des seuils indiquant à quel moment les normes de conservation sont enfreintes. Les intervenants et les groupes d'intérêts devraient avoir leur mot à dire relativement tant à la norme qu'à la détermination des niveaux de risque pour la ressource et, par conséquent, pour leur activité économique. Le MPO devrait collaborer plus étroitement avec les groupes autochtones, les groupes de l'industrie, les provinces et d'autres intervenants, non seulement pour fixer les normes de conservation mais aussi pour définir des stratégies de gestion de la ressource afin de prévoir et d'atténuer les effets des fluctuations naturelles des stocks et des changements des conditions environnementales.

Une gestion axée sur la conservation tient également compte des éléments des écosystèmes et non pas uniquement du poisson. Elle

nécessite aussi des plans de gestion des pêches qui intègrent une approche prudente, anticipent les catastrophes éventuelles et comprennent des plans d'urgence et des solutions de rechange. Toute récolte d'une ressource naturelle renouvelable comporte certains risques, et ces risques devront être évalués de façon réaliste et donner lieu à des mesures dans les plans de gestion des pêches. La recherche et la planification axées sur les écosystèmes contribueront à garantir que les plans de gestion des pêches assurent une protection adéquate de l'habitat du poisson et des autres espèces.

La réussite en matière de conservation nécessite un engagement commun et une confiance mutuelle entre les intervenants. Le ministère devra promouvoir une éthique partagée de la conservation et établir de nouvelles structures pour faciliter la communication et la coopération. Si nous voulons créer un cadre législatif et réglementaire qui soit approprié et réaliste en matière de conservation, les utilisateurs de la ressource doivent participer à l'élaboration et à l'application des règles de conservation. Comme l'industrie de la pêche a intérêt à lutter contre la pêche illégale et à assurer le respect des règlements, elle devrait contribuer par l'autodiscipline à l'atteinte des buts de la conservation.

Viabilité économique et sociale

Les décisions relatives à la gestion des pêches se répercutent de façon importante sur la viabilité de l'industrie des pêches et des collectivités côtières. Le nombre d'emplois, la stabilité de ces emplois et les revenus sont influencés par les décisions de gestion des pêches, tout comme la capacité globale de l'industrie de se maintenir face à la concurrence et de prospérer. La conservation et la gestion durable sont les bases de la viabilité économique de l'industrie à long terme et de la viabilité sociale des collectivités tributaires de la pêche. Le MPO croit que sa première responsabilité est de protéger la viabilité à long terme de la ressource en garantissant son exploitation durable. Il devrait donc s'intéresser d'abord à l'établissement de normes de conservation et à la gestion des ressources marines et de l'habitat. La meilleure contribution du MPO serait d'assurer les avantages économiques et sociaux des pêches de la côte Atlantique en encourageant l'utilisation durable de la ressource grâce au respect des principes de la conservation.

Dans le cadre plus général des politiques fédérales et provinciales, le MPO devrait créer les conditions permettant à l'industrie de la pêche dans son ensemble de contribuer tant à la viabilité des diverses entreprises de pêche qu'à l'économie nationale. Ainsi, en créant un processus d'attribution plus transparent et plus ouvert, qui accroît la prédictibilité et la stabilité, le ministère peut contribuer à créer les conditions dont l'industrie a besoin pour mieux s'attaquer aux questions sociales et économiques.

Par ailleurs, les flottilles et les titulaires de permis ont besoin de plus de souplesse pour fixer leurs propres objectifs économiques et sociaux et

prendre les décisions nécessaires à leur mise en œuvre. Il est possible d'établir un régime de gestion des pêches qui donne aux titulaires de permis plus de latitude pour fixer leurs propres règles, en respectant certains paramètres établis et notamment les exigences relatives à la conservation et à la protection des intérêts d'autrui.

Accès et répartition des ressources

En vertu du régime législatif actuel, le ministre des Pêches et des Océans jouit de vastes pouvoirs discrétionnaires pour distribuer la richesse, c'est-à-dire le capital naturel, sous forme de permis de pêche et de quotas. La façon dont cette richesse est distribuée a des effets considérables sur la performance économique des collectivités tributaires de la pêche et sur la viabilité économique des entreprises de pêche individuelles, grandes ou petites.

Le MPO propose de modifier les rapports entre le ministère et les utilisateurs de la ressource, pour que le gouvernement travaille de concert avec les intéressés en vue de déterminer la meilleure façon d'exploiter les ressources halieutiques. Les décisions doivent être conformes aux objectifs de conservation du MPO et aux termes des traités, lois et obligations internationales. Des mécanismes seraient établis pour donner à la population en général la possibilité d'influer de façon significative sur les décisions dans le secteur des pêches.

Le processus déterminant l'accès et la répartition des ressources doit être juste et être perçu comme tel , transparent et assujetti à des règles claires et cohérentes et à des modalités d'application. Le MPO propose une approche en trois étapes : d'abord, les politiques et ententes actuelles devraient être codifiées, et les mécanismes de règlement des différends devraient être ouverts et transparents. À cette fin, le ministère pourrait reconnaître les ententes de partage actuelles, à quelques exceptions près, et établir des parts à plus long terme pour les flottilles.

Accès : La possibilité de récolter ou d'utiliser les ressources halieutiques, en général en vertu de permis ou de concessions délivrés par le MPO avec l'autorisation du ministre des Pêches et des Océans et dans le contexte de tout droit acquis, dont les droits autochtones issus de traités.

Répartition des ressources : La quantité ou la part des ressources halieutiques ou des captures autorisées qui est distribuée ou assignée par le ministre des Pêches et des Océans à ceux qui ont le droit de récolter la ressource.

Ensuite, il peut être important d'instaurer des règles et des procédures claires et cohérentes qui régissent les décisions relatives à la répartition, surtout en cas de changement important dans l'abondance des ressources. Ces règles et procédures pourraient varier selon l'espèce visée, mais elles devraient chaque fois être définies clairement et être appliquées de façon uniforme aux pêches visées.

Enfin, il faudrait instaurer un processus de règlement des différends relatifs à la répartition. On suggère de réexaminer les mesures mises en

œuvre par le ministère pour la prise de décisions en matière de répartition. Une des options consiste, pour l'industrie, à prendre en charge les décisions de répartition, dans le cadre d'un processus élargi et intégré de planification de la gestion des pêches, de concert avec les groupes de gestion locaux ou de la flottille, en utilisant leurs propres mécanismes de résolution des différends. Lorsque les groupes de l'industrie ne peuvent pas ou ne veulent pas instaurer et appuyer les procédures qui s'imposent, ou lorsque des différends particuliers créent des différences insurmontables entre les groupes, il pourrait falloir créer un mécanisme intermédiaire pour remplacer la pratique actuelle qui consiste à faire appel au ministère et au ministre. On pourrait envisager, par exemple, la création d'un comité indépendant chargé de prendre des décisions en fonction de politiques et de critères établis. La mise sur pied d'un tel mécanisme prendra toutefois un certain temps.

Le MPO gère les pêches en tenant compte de la protection constitutionnelle garantie par les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones. Lorsque le ministère détermine qu'il est acceptable, sur le plan de l'environnement, de récolter une espèce ou un stock donné, le droit ancestral de pêcher à des fins de subsistance ou pour des motifs sociaux ou cérémoniels a préséance sur toutes les autres utilisations de la ressource. En outre, le ministère doit en principe gérer les pêches en fonction des dispositions des traités existants et des accords sur les revendications territoriales.

Aux fins du présent document, les expressions « groupes autochtones » ou « collectivités autochtones » englobent les bandes ou groupes de bandes indiennes, les organisations autochtones et les collectivités autochtones ayant une base territoriale dans les quatre provinces de l'Atlantique, au Québec ou au Nunavut.

Gouvernance

Les titulaires de permis et les autres représentants des intervenants légitimes ont besoin de nouvelles structures et de nouveaux procédés pour participer plus directement à la planification et à la prise de décisions touchant la gestion d'ensemble des pêches, aux niveaux régional et interrégional. Nous pouvons y parvenir en nous inspirant des structures décisionnelles participatives existantes et en convenant d'une nouvelle répartition des responsabilités. Il serait par exemple possible de partager avec les intervenants la responsabilité de tâches ou d'activités précises. Le ministère pourrait aussi envisager de déléguer le pouvoir décisionnel (selon des limites et des lignes directrices précises) dans des secteurs spécifiques et à des groupes bien définis.

Les titulaires de permis pourraient assumer un rôle plus large en matière de répartition, grâce à des changements du processus intégré de planification et de gestion des pêches. D'autres aménagements du processus de planification pourraient permettre à certaines flottilles ou pêches locales d'intégrer des objectifs sociaux et économiques à leurs

plans à long terme. La modification du processus pourrait aussi améliorer les perspectives de participation d'autres intervenants.

Parce que les plans de gestion intégrée des pêches sont établis de manière individuelle, de nouvelles structures et de nouvelles méthodes seront aussi nécessaires pour permettre aux intervenants de participer de plus près à la planification et à la prise de décisions de gestion des pêches aux niveaux régional et interrégional. Des mécanismes seront instaurés pour consulter d'autres intéressés et pour établir des liens efficaces avec les processus plus vastes de gestion intégrée des océans.

Le MPO devrait appuyer des initiatives visant à renforcer la capacité de gestion des titulaires de permis et d'autres utilisateurs de la ressource, par l'entremise des organisations professionnelles. Un nouveau cadre législatif et de réglementation permettrait d'élargir les responsabilités de gestion des utilisateurs de la ressource. De telles responsabilités pourraient comprendre l'élaboration et l'application de règles en vue de conserver la ressource et la définition d'objectifs de gestion ordonnés, au niveau local ou de la flottille. Un système de cogestion élargi nécessiterait aussi un mécanisme objectif de règlement des différends.

La gestion intégrée proposée en vertu de la *Loi sur les océans* prévoit pour les utilisateurs de la ressource et d'autres intervenants et groupes d'intérêts diverses possibilités de participer à promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources marines. Ces processus doivent être mis sur pied et liés efficacement aux procédés appliqués à la gestion des pêches.

Conclusion

Le présent document de travail met l'accent sur la conservation, la gestion ordonnée et la gérance concertée comme objectifs clés de la gestion des pêches sur la côte Atlantique. Pour atteindre ces objectifs, il faudra préciser les rôles et les responsabilités des divers participants du régime de gestion des pêches, y compris les ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les groupes autochtones et les autres utilisateurs de la ressource. Il faudra aussi préciser les liens qui s'établissent entre eux.

Dans le régime de gestion des pêches envisagé dans le présent document, les responsabilités de gestion des pêches du MPO pourraient mettre l'accent sur les aspects suivants :

- fournir des conseils scientifiques valables, déterminer, de concert avec les participants, les buts et les exigences en matière de conservation et veiller à ce que ces buts soient respectés;
- concevoir des processus qui donnent aux utilisateurs des ressources et aux autres intervenants un rôle plus actif dans la gestion des pêches et le processus décisionnel, et faciliter leur participation;

- établir un système de gestion ordonnée au sein duquel les participants partagent la responsabilité et les pouvoirs décisionnels avec le ministère et, lorsque c'est possible et faisable, assument la responsabilité de nombreux aspects de la gestion quotidienne des pêches;
- préciser et renforcer les règles et l'éthique en matière de conservation et promouvoir l'utilisation durable des ressources halieutiques pour protéger et accroître les avantages économiques et sociaux découlant de la pêche sur la côte Atlantique; et
- travailler de concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, l'industrie des pêches et d'autres utilisateurs pour élaborer des réponses stratégiques globales dans les secteurs comme la professionnalisation des pêcheurs, la reconnaissance des organisations légitimes et le développement des capacités de gestion au sein de l'industrie des pêches.

La conservation des pêches de l'Atlantique et leur développement durable sont des priorités manifestes des gouvernements, des utilisateurs de la ressource et de la population canadienne. Ces buts fournissent une base sur laquelle ériger un cadre stratégique global pour orienter le processus décisionnel en matière de gestion des pêches. Un nouveau cadre stratégique s'appliquant à la gestion des pêches permettra de préciser la vision et les outils nécessaires pour établir des pêches durables et viables sur la côte Atlantique.

1. Introduction

1.1 La Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA)

Le dernier examen public complet de la politique de gestion des pêches sur la côte Atlantique a eu lieu au début des années 1980. Depuis cette époque, de profonds changements sont survenus dans l'industrie, dans les structures et programmes gouvernementaux, dans les niveaux des stocks de poisson et dans les décisions relatives à la participation des Autochtones aux pêches. Même si plusieurs nouvelles politiques ont été instaurées en fonction de questions particulières, il n'y a eu aucun examen d'ensemble touchant l'orientation et les objectifs de la gestion des pêches depuis le rapport du Groupe de travail Kirby, en 1982.

En mai 1999, le ministre des Pêches et des Océans a ordonné au ministère de combler cette lacune et il a invité les intervenants à participer à l'initiative. Le processus, baptisé Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA), a trois objectifs :

- regrouper logiquement les politiques pertinentes en matière de gestion des pêches;
- préciser les priorités stratégiques et les rôles et responsabilités des divers intervenants; et
- engager les ministères à l'égard d'un nouvel ensemble de principes directeurs.

La RPPA s'intéresse à la gestion des pêches en eau salée sur la côte Atlantique, soit au Québec, dans les quatre provinces atlantiques et au Nunavut. Si la gestion des pêches est le principal centre d'intérêt, l'examen touche aussi des secteurs connexes y compris les aspects scientifiques, la gestion des océans et certains aspects de sécurité en mer. Aux fins de l'examen, les utilisateurs légitimes des ressources halieutiques comprennent les groupes autochtones, les pêcheurs sportifs et les aquaculteurs ainsi que les flottilles commerciales et les titulaires de permis de pêche. Les gouvernements provinciaux et d'autres intervenants, dont des universitaires, des environnementalistes et des dirigeants communautaires, sont invités à participer au dialogue.

L'examen s'inscrit dans une approche nationale que le MPO a adoptée pour moderniser la gestion des pêches.

Jusqu'à maintenant, mentionnons entre autres initiatives menées à bien :

- un examen de la politique et des réformes sur la côte du Pacifique;
- la mise en œuvre d'orientations stratégiques et de principes établis dans le cadre du Règlement des revendications territoriales du Nunavut; et

- une collaboration avec les collectivités autochtones, dans le cadre de la Stratégie des pêches autochtones et la réponse au jugement *Marshall* sur la participation autochtone aux pêches de l'Atlantique.

Ensemble, les principes élaborés à la suite de ces initiatives fonderont une vaste politique nationale de gestion des pêches.

La RPPA est réalisée en deux étapes :

- l'étape I permettra de fixer les orientations et les buts stratégiques généraux s'appliquant à la gestion des pêches de l'Atlantique;
- l'étape II produira des plans opérationnels en vue de la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique, y compris des mécanismes précis et des stratégies, la définition des rôles et responsabilités et l'établissement de mécanismes aux fins d'évaluation des résultats; et
- l'étape II permettra en outre de procéder à d'autres consultations sur les questions en suspens avec les Autochtones et d'autres groupes d'intervenants.

Le processus d'examen est mené par un groupe de travail du MPO constitué de fonctionnaires de l'administration centrale et des régions. En 1999, le groupe de travail a rencontré les fonctionnaires provinciaux et territoriaux et tenu des séances d'information publique à Iqaluit, à St. John's, à Halifax, à Charlottetown, à Moncton et à Québec. Les sommaires de ces discussions ont été distribués à 800 intervenants.

1.2 But du présent document de travail

Le présent document de travail vise à stimuler les contributions des intervenants au sujet des orientations et des options stratégiques; il servira de guide à une série de consultations publiques qui seront organisées dans les régions. Un comité consultatif externe, représentant divers intérêts du secteur des pêches de l'Atlantique, a été créé pour conseiller le groupe de travail. Conformément à ce qui a été proposé pendant les séances d'information, le comité consultatif externe n'est pas un organe décisionnel mais fournira une rétroaction tant au sujet du présent document que du processus de révision. En 1999, le MPO et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont signé un accord de coopération intergouvernementale qui engage les deux ordres de gouvernement à procéder à des consultations opportunes auprès des compétences touchées, dans le cadre de leur processus décisionnel. La révision stratégique permettra de respecter les engagements énoncés dans l'Entente grâce au processus de consultation de la RPPA.

1.3 Portée du document de travail

La première étape de la RPPA vise à définir une orientation stratégique pertinente et efficace en vue d'assurer la viabilité du secteur des pêches. Nous voulons veiller à ce que cette nouvelle orientation soit appuyée le plus largement possible par les intervenants, y compris les pêcheurs commerciaux, les Autochtones, l'industrie de l'aquaculture et les pêcheurs sportifs, et par les gouvernements, les environnementalistes et la population. Les idées exposées ci-après sont le fruit de vastes consultations.

Même s'il ne s'agit pas d'un instrument ayant force de loi, une politique est un document écrit qui reflète une décision officielle ou un ensemble de décisions au sujet de la façon dont quelque chose doit normalement être fait. Un document stratégique fournit des directives ou un ensemble de règles et de lignes directrices en vue d'une intervention. Une politique peut englober l'un ou l'autre des niveaux de décision suivants :

- ce que nous essayons de réaliser – vision globale, objectifs et orientation;
- la façon de mettre en œuvre la vision et les objectifs – stratégies générales et programmes; et
- la façon de mettre en œuvre les stratégies – plans opérationnels, règles et règlements.

Le premier niveau stratégique est essentiel pour le MPO, car il instaure le cadre décisionnel nécessaire aux deuxième et troisième niveaux. La vision globale du MPO concernant la gestion des pêches doit être claire avant que les nombreux programmes, plans opérationnels et directives de réglementation distincts puissent être réunis et former un système efficace et cohérent.

Le présent document de travail traite uniquement du premier niveau de politique susmentionné. Il énonce une orientation générale pour la gestion des pêches au cours des prochaines années et il définit les questions au sujet desquelles les intervenants doivent se prononcer de façon plus précise. Lorsque le nouveau cadre stratégique aura été élaboré, des stratégies et des politiques opérationnelles seront évaluées et révisées à l'occasion de la deuxième étape de la RPPA.

Là encore, nous insistons sur le fait que le présent document vise à stimuler la discussion et la participation de toutes les parties intéressées. Les questions à débattre, proposées tout au long de la Section 4 du présent document, permettront de lancer la discussion. Les observations et commentaires supplémentaires sont les bienvenus. Le nouveau cadre stratégique ne sera rédigé que lorsque toutes les contributions auront été analysées par le ministère et examinées par le ministre.

Il est possible que certaines des nouvelles orientations envisagées au cours des consultations publiques dépassent le mandat législatif actuel du ministère. Il faudra peut-être modifier les lois, mais la nécessité d'une réforme législative ne devrait pas, en soi, justifier l'élimination de discussions sur les nouvelles orientations

1.4 Pourquoi faut-il un examen stratégique?

Les pêches ont connu des changements spectaculaires au cours des vingt dernières années. La diminution des principales ressource de poisson de fond, la forte augmentation des stocks et des exportations de crustacés et de coquillages, divers arrêts de la Cour suprême, dont les arrêts *Sparrow* et *Marshall*, et la clause de temporisation fixée aux programmes de soutien du revenu ont tous fait ressortir les problèmes structuraux des pêches de l'Atlantique et les conflits entre les divers secteurs et utilisateurs de l'industrie. Nous en relevons quelques-uns ici.

- Même si la conservation est la pierre angulaire de l'approche du MPO en matière de gestion des pêches, le concept n'est pas suffisamment bien défini.
- Il est difficile de déterminer quels objectifs économiques et sociaux la gestion des pêches devrait favoriser et quels rôles respectifs les gouvernements et les intervenants devraient assumer à cet égard.
- Les conflits au sujet de l'accès et des modalités de répartition se poursuivent, et il y a toujours des désaccords quant au rôle du MPO et du ministre dans ce domaine. Les conflits actuels au sujet de l'accès et de la répartition des ressources détournent l'attention de l'objet important qu'est la conservation.
- Une culture paternaliste en matière de gestion des pêches, dans le cadre de laquelle la prise de décisions incombe au MPO, nuit à l'adoption véritable de la notion de gérance et confine le ministère à la microgestion, au détriment de l'élaboration de politiques et d'orientations.
- Les politiques actuelles ont été élaborées essentiellement au gré des circonstances, en réponse à des crises, à des problèmes ou à des préoccupations. Par conséquent, il n'y a pas de vision globale ni d'orientation stratégique cohérente.

L'absence d'orientation claire et de cadre stratégique favorise l'incertitude quant à la direction dans laquelle nous voulons voir les pêches s'orienter. De fait, cette opacité était clairement mentionnée dans les derniers rapports du vérificateur général. En outre, divers observateurs, dont le Comité permanent des pêches et des océans, le Conseil canadien des pêcheurs professionnels et le Conseil canadien des pêches, ont souligné la nécessité d'adopter des principes stratégiques pour orienter les décisions relatives à la gestion des pêches.

De fait, les pêches sont à la croisée des chemins, et certaines questions clés doivent être réglées si nous voulons aller de l'avant. Ainsi, qu'entendons-nous exactement par conservation? Quels rôles les objectifs économiques et sociaux devraient-ils jouer dans la planification de la gestion des pêches? Quels devraient être les rôles du MPO, de l'industrie et d'autres intervenants, en matière d'accès et de répartition? Qui devrait participer au processus décisionnel touchant la gestion des pêches? Les sections qui suivent tentent de répondre à ces questions.

1.5 La *Loi sur les océans* et la planification de la gestion intégrée

Le 31 janvier 1997, la *Loi sur les océans* est entrée en vigueur, donnant au MPO une orientation claire et une mission axée sur le développement durable. La *Loi* énonce les objectifs économiques, sociaux et environnementaux du Canada touchant trois océans et prévoit la gestion intégrée des activités qui ont une incidence sur les océans. La partie II de la *Loi* impose au MPO d'élaborer une stratégie de gestion des océans qui repose sur la notion de gestion intégrée des océans et des ressources marines.

Un système de gestion intégrée est en cours d'élaboration, afin de coordonner les nombreux usages différents que l'on fait des ressources et des habitats marins. De plus en plus, les procédés de gestion des pêches devront s'harmoniser avec les procédés de gestion des océans, et les intervenants du secteur des pêches seront tenus d'intégrer les points de vue d'autres utilisateurs des océans pour dresser leurs plans et prendre des décisions, et inversement.

À une époque de planification intégrée, les discussions en cours au sujet de la politique des pêches de l'Atlantique doivent devenir partie intégrante d'une approche stratégique globale touchant les trois côtes et tous les usages qui sont faits des océans. Avec le temps, il faudra harmoniser la politique des pêches de l'Atlantique avec les autres politiques.

Quoi qu'il en soit, le présent document de travail porte surtout sur la gestion des pêches au Canada Atlantique. Il propose de nouvelles orientations pour la gestion des pêches de l'Atlantique et il montre de quelle façon la gestion des pêches commerciales est liée à d'autres pêches, ou se répercute sur la gestion de ces pêches, et au processus de gestion intégrée des océans. Il traite notamment de la nécessité d'un engagement de la part des intervenants de l'extérieur du secteur des pêches commerciales, y compris ceux qui participent à la gestion des océans et ceux qui représentent l'intérêt public, pour influer de façon significative sur la politique de gestion des pêches.

2. Pêches autochtones

La mise en oeuvre de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Marshall*, au sujet de la participation autochtone à la pêche commerciale, est d'un intérêt particulier pour la RPPA. Il est important de préciser cette question.

Le MPO gère les pêches en tenant compte de la protection constitutionnelle garantie par les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones. Lorsque le ministère détermine qu'il est acceptable, sur le plan de l'environnement, de récolter une espèce ou un stock donné, le droit ancestral de pêcher à des fins de subsistance ou pour des motifs sociaux ou cérémoniels a préséance sur toutes les autres utilisations de la ressource. En outre, le ministère doit en principe gérer les pêches en fonction des dispositions des traités existants et des accords sur les revendications territoriales.

La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Marshall* ne diminue pas la nécessité de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA), elle ne se répercute pas de façon générale sur les objectifs ni sur l'opportunité de l'examen. En fait, elle se conjugue aux buts et aux espoirs des groupes autochtones de promouvoir la conservation tout en augmentant leur rôle dans la gestion des ressources. Par ailleurs, l'intention de préciser l'orientation générale de la politique des pêches est encore plus justifiée maintenant qu'elle ne l'était avant l'arrêt *Marshall*.

L'affaire *Marshall* a permis de préciser certains droits autochtones en matière d'accès aux pêches, droits abordés dans des traités et des éléments de jurisprudence particuliers et dans les initiatives sur l'accès aux pêches menées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministère des Pêches et des Océans. Le RPPA ne remplacera pas ces mécanismes particuliers servant à interpréter ou à intégrer les droits ancestraux des Autochtones en matière de pêche commerciale, ainsi qu'à régler les questions particulières découlant de l'engagement accru des Autochtones dans le secteur des pêches.

On envisage cependant, dans les cadre de RPPA, d'élaborer des principes généraux s'appliquant à la gestion des pêches, des principes pertinents et significatifs pour les Autochtones comme pour les non-Autochtones des quatre provinces de l'Atlantique, du Québec et du Nunavut. Par exemple, les principes touchant la conservation, la prise de décisions concertées et la viabilité économique donnent un solide point de départ à l'élaboration de stratégies de pêche et de mesures ultérieures. Ces concepts devraient être permanents et communs à toutes les pêches, quels que soient les intervenants.

En établissant un cadre stratégique clair et complet s'appliquant à la gestion des pêches, la RPPA pourrait faciliter une communication efficace entre les groupes de pêcheurs autochtones et non autochtones et les représentants des gouvernements qui s'intéressent à l'élaboration de nouvelles ententes en matière de pêche. Pour cette raison, le MPO a bien l'intention de réaliser la RPPA d'une façon qui complète la mise en œuvre de l'arrêt *Marshall*.

3. Vers une nouvelle orientation des pêches de l'Atlantique

Au cours des trois dernières décennies, le MPO a appliqué des priorités stratégiques claires mais diverses aux pêches de l'Atlantique, suivant les circonstances de l'époque.

- Dans les années 1970, la priorité consistait à établir un contrôle sur les pêches en eaux canadiennes et à accroître la capacité de gestion des pêches dans toute la zone des 200 milles.
- Dans les années 1980, l'accent portait sur l'accroissement de la capacité de l'industrie de récolter et de traiter des ressources apparemment abondantes, contrôlées par le Canada, et sur l'élaboration de systèmes qui permettaient de réglementer les divers secteurs de la flottille et leurs interactions.
- La politique des années 1990 a été façonnée par l'effondrement des stocks et la compression des ressources gouvernementales. Au cours de cette période, le gouvernement a cherché à réduire le nombre de bateaux de pêche et à encourager les pratiques de pêche responsables, y compris les méthodes de récolte sélective pour réduire les prises accessoires. La participation globale et la capacité de récolte ont été réduites grâce au retrait des permis, et des programmes ont été instaurés pour recycler les pêcheurs en chômage vers d'autres secteurs d'emploi. C'est aussi au cours de cette période que de nouvelles politiques des pêches ont été adoptées pour tenter de tenir compte des droits ancestraux des Autochtones à pêcher à des fins de subsistance ou dans des buts sociaux et cérémoniels. Les années 1990 ont vu l'implantation des premières ententes de cogestion, la mise en œuvre d'une nouvelle politique sur les permis, une évolution vers le recouvrement des coûts des services du MPO et la promulgation de la *Loi sur les océans*.

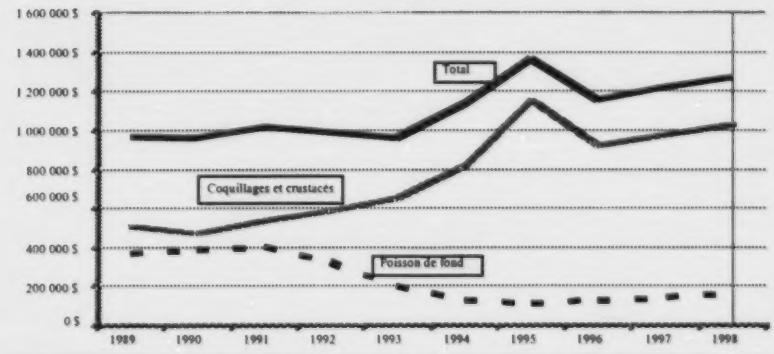
Pendant ces trois périodes, l'économie des pêches a connu des changements marqués, et des conflits ont souvent éclaté au sujet de la répartition et de l'accès. Les débats politiques ont fréquemment été dominés par des désaccords profonds quant aux objectifs sociaux et économiques de la gestion des pêches. Malgré les tensions et l'instabilité, des progrès constants et considérables ont été réalisés au cours des 30 dernières années pour ce qui est d'élaborer de nouvelles structures et de nouveaux procédés qui ouvrent la voie à une participation significative des intervenants dans la cogestion des pêches. Il n'est probablement pas fortuit que *La loi sur les océans*, qui met l'accent sur la gestion intégrée,

la participation publique et la pérennité de la ressource, ait été adoptée dans ce contexte.

À l'aube d'une nouvelle décennie, le gouvernement et l'industrie sont toujours aux prises avec des problèmes épineux. Il suffit toutefois de regarder les tendances à long terme pour trouver un contexte plus positif dans lequel formuler la nouvelle politique de gestion des pêches.

- Même si les stocks de poisson de fond demeurent appauvris, certains stocks semblent se rétablir.
- Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN), la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA), le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC) et les initiatives de rationalisation de la flottille ont permis de réduire l'effectif et la capacité de pêche au poisson de fond. Le PARPC représente la dernière occasion de quitter le secteur des pêches avec l'aide du gouvernement.
- Les valeurs au débarquement dans les pêches de l'Atlantique ont augmenté régulièrement pendant toutes les années 1990 et, récemment, les prises d'espèces de mollusques et de crustacés de plus grande valeur ont augmenté.
- La valeur de la production aquicole continue de croître.
- Les pêches sportives, en particulier en eau douce, demeurent importantes, et les occasions se multiplient en eau salée.

Figure 1 : Valeur au débarquement dans les pêches de l'Atlantique – 1989-1998
(en M $)



Comme l'indique la figure 1 et contrairement à la croyance populaire, la valeur économique des pêches de l'Atlantique a sensiblement augmenté pendant les années 1990. Pour ce qui est de la valeur totale des débarquements, l'effondrement des stocks de poisson de fond a été plus que compensé par la croissance des débarquements de mollusques et de crustacés. Toutefois, de nombreux pêcheurs et travailleurs du secteur des

pêches qui comptaient sur le poisson de fond et d'autres pêches n'ont pas bénéficié de la croissance des pêches de mollusques et crustacés.

Les tendances positives ne doivent pas être exagérées ni tenues pour acquises. Les gestionnaires du MPO et les dirigeants de l'industrie considèrent que les taux actuels de mortalité des mollusques et crustacés par suite de la récolte sont dangereusement élevés dans certaines régions, et certaines flottilles comptent trop de participants . Les observateurs prédisent en particulier que la tendance depuis longtemps à la hausse dans les débarquements de homard pourrait s'interrompre et peut-être même s'inverser en raison de l'évolution océanique, d'une prédation accrue et des cycles naturels. De même, plusieurs populations de crevette et de crabe semblent avoir atteint leur expansion maximale, et les niveaux de récolte actuels ne pourront sans doute pas être maintenus à long terme. Le TAC pour le crabe des neiges de Terre-Neuve a récemment été diminué.

En raison des fluctuations naturelles de la ressource, un objectif essentiel de la politique de gestion des pêches au cours de la prochaine décennie doit être de limiter la possibilité que la surpêche soit un facteur prépondérant d'effondrement des stocks. L'objectif de la gestion pour l'industrie et le gouvernement devrait être de définir des niveaux de récolte durables pour toutes les pêches commerciales et de les respecter scrupuleusement. Grâce à une éthique commune en matière de conservation et à l'avantage que constitue une recherche scientifique de qualité, cet objectif devrait pouvoir être atteint.

Les stocks de poisson du monde entier sont soumis à de fortes pressions, et les prix mondiaux de poisson et de fruits de mer vont fort probablement augmenter à mesure que l'offre diminue. Si l'industrie canadienne des pêches peut maintenir des niveaux de récolte prudents à long terme et si la production de l'aquaculture peut être accrue en harmonie avec les pêches traditionnelles, il se peut que la valeur économique de l'industrie, y compris celle du poisson de fond, des espèces pélagiques et d'autres produits marins, continue de croître.

Le ministère peut envisager une industrie qui utilise moins de navires et récolte moins de poisson que dix ans auparavant mais qui est plus diversifiée, produit des revenus supérieurs pour les pêcheurs, crée des emplois à terre et assure aux collectivités de pêcheurs une plus grande stabilité économique et sociale.

Les pêcheurs comprennent de plus en plus que la clé d'un avenir sûr et confortable consiste à conserver les précieux stocks et l'habitat marin qui lui sont nécessaires et à obtenir un rendement économique supérieur en améliorant la qualité du produit et le marketing. Les encouragements qui doivent aider les pêcheurs à collaborer au maintien des stocks et à la protection de l'habitat du poisson sont évidents et incontournables.

4. Secteurs clés de la discussion stratégique

Aperçu

L'énoncé de vision actuel du MPO prévoit des eaux et des écosystèmes aquatiques sécuritaires, sains et productifs, dans l'intérêt des générations actuelles et futures. La priorité absolue du ministère en matière de gestion des pêches consiste à veiller à ce que les ressources halieutiques soient utilisées de façon durable. Pour y parvenir, le MPO croit qu'il est essentiel d'adopter un régime de gestion plus ordonné et de partager la gérance des pêches de l'Atlantique. Nous proposons donc que le prochain cadre stratégique des pêches de l'Atlantique mette l'accent sur les trois objectifs suivants.

Conservation

Adopter des buts explicites pour la gestion des pêches, en accordant la priorité à la conservation et en veillant à ce que la ressource soit exploitée de façon viable dans l'intérêt de tous les intervenants (y compris les gouvernements, les groupes autochtones et les membres de l'industrie).

Gestion ordonnée

Parvenir à la stabilité en matière de répartition des ressources halieutiques, en mettant au point et en appliquant un processus cohérent, juste, crédible et transparent pour allouer la ressource.

Gérance concertée

Créer un régime de gestion des pêches fondé sur la prise de décisions concertées, afin de partager la gérance de la ressource.

Il faut garder à l'esprit deux considérations importantes dans la suite du présent document.

1. Est-ce que les orientations et les principes généraux exposés dans le présent document reflètent l'orientation que vous souhaitez à l'avenir en gestion des pêches? Sinon, quelle autre approche, quels buts ou principes croyez-vous qu'il conviendrait d'appliquer?
2. Quels sont les obstacles à l'adoption de l'orientation et des principes proposés, et de quelle façon peut-on les surmonter? Que faudrait-il modifier, le cas échéant, pour pouvoir adopter l'orientation proposée?

4.1 Les problèmes

De nombreux rapports de l'industrie, du vérificateur général, des comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat et des consultations réalisées jusqu'à maintenant par le groupe de travail de la RPPA ont fait ressortir quatre principaux secteurs de difficultés :

- la signification du terme « conservation » est vague;
- le rôle du MPO sur les plans économique et social demeure incertain;

- les conflits et l'incertitude au sujet de l'accès et de la répartition des ressources ainsi que les désaccords quant à la façon dont les décisions devraient être prises continuent d'entraver les progrès d'autres initiatives; et
- l'approche du MPO en matière de gestion des pêches est trop paternaliste; les titulaires de permis doivent être encouragés et habilités pour assumer plus de responsabilités et rendre des comptes.

4.2 Thèmes stratégiques

Les politiques actuelles de gestion des pêches n'abordent pas ces questions de façon claire ni cohérente. Le MPO veut donc élaborer un cadre stratégique qui regroupe, précise et met à jour la politique de gestion des pêches dans quatre secteurs :

- conservation;
- viabilité économique et sociale;
- accès et répartition des ressources;
- gouvernance.

La présente section du document passe en revue les questions clés, énonce les principes provisoires et traite des approches stratégiques dans chacun de ces quatre secteurs. Sous chaque rubrique, le lecteur trouvera des questions qui l'aideront à réfléchir aux éléments stratégiques et à se faire une opinion sur les orientations et les objectifs proposés. Le MPO est ouvert aux réactions des intervenants et de la population à ces questions et à tout autre aspect du document de travail.

4.3 Conservation

Principaux points

- La conservation est définie comme correspondant à une utilisation durable qui protège les processus écologiques et la diversité génétique dans l'intérêt des générations actuelles et futures.
- Le MPO devrait demeurer responsable de la formulation et de l'application de normes de conservation. Les groupes autochtones, l'industrie des pêches et d'autres intervenants devraient participer de façon valable à l'élaboration des normes de conservation et contribuer à déterminer des niveaux de risque acceptables, y compris en ce qui concerne les risques d'épuisement de la ressource et leurs conséquences.
- La gestion des pêches devrait intégrer une approche *prudente* et *axée sur les écosystèmes*.
- Pour favoriser la confiance mutuelle et un engagement commun à l'égard de la conservation, la politique du MPO devrait promouvoir une éthique commune de conservation et établir de nouvelles structures pour faciliter la communication et la collaboration.
- Les pêches devraient être exploitées dans un cadre législatif et de réglementation approprié et réaliste.

La conservation et la protection des ressources marines et de l'habitat du poisson sont au centre du mandat du MPO. Même si le terme « conservation » se prête à de nombreuses interprétations, il ne suffit pas d'imposer le principe par décret gouvernemental. La plupart des universitaires et des analystes conviennent que la meilleure façon d'assurer la conservation consiste à en confier la responsabilité aux personnes que la ressource intéresse au premier chef. En raison de la tradition qui caractérise la prise de décisions en matière de gestion des pêches au Canada, la conservation est souvent considérée comme le domaine exclusif du MPO, qui doit l'assurer de façon descendante par des processus de réglementation et d'application de la loi. Une approche plus efficace consisterait à modifier les méthodes actuelles pour donner aux intervenants du secteur des pêches un sentiment de propriété de la ressource. Le MPO n'a pas les moyens de réglementer et de surveiller toutes les activités de pêche. Le ministère est convaincu qu'il ne sera pas possible de conserver les ressources halieutiques de l'Atlantique si les utilisateurs et les intervenants n'assument pas une plus grande part des responsabilités en matière de conservation.

4.3.1 Définition de la conservation

La difficulté que présente la définition de la conservation consiste à trouver le juste milieu entre les retombées sociales et économiques de l'exploitation d'une ressource naturelle et la nécessité de protéger cette ressource. Une approche de conservation absolument sans risque n'autoriserait pratiquement aucune intervention humaine dans l'écosystème. À l'autre extrémité du continuum, une approche à risque élevé permettrait de chercher à optimiser le développement économique, les emplois et les revenus sans se soucier du bien-être du poisson.

Les politiques ministérielles, appuyées par les déclarations du ministre, reconnaissent qu'outre l'objectif global de conservation de la ressource, le système de gestion des pêches doit viser des objectifs socio-économiques. La conservation ne peut être définie indépendamment de ces buts. Les pêches devraient être gérées de façon à demeurer viables tout en offrant un maximum de stabilité aux collectivités de pêcheurs. Pour ce faire, il faut que les pêches soient viables sur le plan économique et que l'industrie devienne, à long terme, autosuffisante.

L'incertitude est une caractéristique intrinsèque de la gestion d'une ressource vivante. Les stocks de poisson sont assujettis aux changements du milieu océanique. Notre capacité de prévoir les effets de ces changements est très imparfaite et nous sommes absolument incapables de les prévenir. La conservation est donc essentielle, mais elle n'équivaut pas à éviter tous les risques pour les stocks ou les espèces. Il s'agit plutôt d'éviter les risques inacceptables et d'établir des contrôles en fonction de limites et d'objectifs appropriés sur le plan biologique, y compris la protection de la biodiversité. Ces mesures devraient permettre de protéger les stocks de poisson contre un déclin si marqué que le rétablissement nécessite plusieurs années et l'imposition de mesures de gestion exceptionnellement strictes. Ceux qui participent à la prise de décisions de gestion dans le secteur des pêches doivent clairement reconnaître l'existence du risque et, en principe, parvenir à un consensus quant à un niveau acceptable de risque. Dans l'éventualité où les risques deviennent inacceptables, les intervenants doivent s'entendre sur les mesures à prendre. Dans un cadre viable, ils doivent trouver un juste milieu entre la protection de la ressource et la production d'avantages économiques liés à son exploitation. La grande priorité doit cependant demeurer le maintien de la ressource.

En raison de la nécessité d'un équilibre de ce type, la conservation peut être définie ainsi :

> **Définition de conservation**
>
> La conservation est l'utilisation durable qui protège les processus écologiques et la diversité génétique dans l'intérêt des générations actuelles et futures.

4.3.2 Principe de conservation

Le premier principe et la principale priorité régissant la gestion de la ressource dans les pêches de la côte de l'Atlantique devraient donc être les suivants :

- Les décisions de gestion doivent d'abord tenir compte de la conservation des ressources halieutiques et de l'habitat.

4.3.3 Éléments de politique

4.3.3.1 Une approche prudente

La gestion viable des pêches nécessite des mesures concrètes pour atténuer les risques et l'incertitude liés à l'état des stocks – il vaut mieux pécher par excès de prudence. Avec l'adoption de la *Loi sur les océans*, nous nous sommes engagés à définir et à mettre en œuvre une approche prudente à l'égard des stocks nationaux. Après l'adoption de l'Accord des Nations Unies sur la pêche (ANUP), le Canada s'est engagé à mettre en œuvre une approche prudente de la gestion des pêches pour les stocks chevauchants et fortement migrateurs. Plusieurs groupes internationaux s'efforcent de mettre en œuvre une telle approche, et les scientifiques et gestionnaires canadiens contribuent à cette activité dans le cadre de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OCSAN) et de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) de même qu'au sein de leurs propres tribunes régionales.

L'abondance de la ressource est fonction des activités de pêche mais aussi de facteurs océaniques et environnementaux. Il faut constamment améliorer la collecte de données, les programmes de recherche et les connaissances scientifiques pour aider les décideurs à définir des niveaux sûrs de mortalité de récolte relativement à tous les facteurs qui déterminent l'abondance de la ressource. La précision des rapports sur les débarquements, présentés par tous les pêcheurs par lieu de pêche et dans les délais prescrits, est une condition essentielle à la détermination de l'abondance du poisson.

Une approche prudente est appliquée à la gestion des pêches pour réduire les risques de résultats inacceptables. Cela signifie qu'il faut préciser clairement les résultats inacceptables éventuels, évaluer les risques et prendre les mesures appropriées afin de les réduire. Lorsqu'une approche prudente est adoptée, l'évitement des résultats inacceptables éventuels doit constituer un objectif plus important que tous les autres.

La mise en œuvre d'une approche prudente nécessite l'amélioration des procédés de gestion des pêches, et notamment :

- une définition claire des objectifs de gestion et des points de référence pour orienter les décisions de gestion et déterminer les résultats inacceptables avant qu'ils ne se produisent;

- un accord sur l'ensemble des réactions de gestion prédéterminées qui seront prises dès que le risque d'un résultat indésirable dépassera le niveau admis;
- la prise en considération de l'incertitude des données, des évaluations des stocks et de la mise en œuvre de contrôles des pêches;
- l'application du principe de prudence pour définir les plans de pêche afin d'exploiter la ressource à des niveaux viables;
- une augmentation du recours aux engins de pêche sélectifs et à d'autres pratiques de pêche responsable;
- l'utilisation de mesures de surveillance et de contrôle efficaces, pour vérifier la conformité avec les objectifs de conservation et de gestion.

Le MPO se charge de définir les résultats inacceptables se rapportant à l'effondrement de la ressource et à des pratiques de récolte non viables. Ces résultats seront définis dans le cadre de l'élément opérationnel de la révision de la politique – l'étape II – qui suivra l'élaboration du cadre stratégique. Les gestionnaires de la ressource et les scientifiques du MPO devront ensuite collaborer étroitement avec les intervenants pour définir des points de référence en vue d'une utilisation optimale de la ressource, déterminer les risques acceptables et élaborer des stratégies en vue des variations naturelles des stocks et des changements des conditions environnementales. Il faut prévoir de nouvelles structures pour faciliter la communication et la collaboration, mais le défi principal consiste à établir des rapports de confiance et un engagement commun en matière de conservation.

4.3.3.2 Gestion axée sur l'écosystème

Les scientifiques, les gestionnaires et les intervenants du secteur des pêches reconnaissent de plus en plus que les pêches ne peuvent être gérées en toute sécurité et de façon durable en ne tenant compte que d'une espèces à la fois. Les rapports entre espèces et les conditions de l'habitat doivent être pris en compte de façon plus complète et plus efficace pour que la santé de stocks donnés puisse être protégée. L'objectif à long terme devrait être d'intégrer les objectifs de l'écosystème à l'approche de conservation globale appliquée à la gestion des pêches. Il faudrait reconnaître que cette approche évoluera à mesure que s'amélioreront les connaissances et la compréhension du fonctionnement de l'écosystème et des répercussions sur les pêches.

Pour adopter un mode de gestion axée sur l'écosystème, nous devons définir les approches stratégiques et de programme qui seront nécessaires. De telles stratégies pourraient comprendre :

- une importance accrue accordée aux conditions environnementales, aux rapports entre espèces et à la protection des espèces à risque dans

le cadre de plans intégrés de gestion des pêches (PGIP) et de plans de pêche axés sur la conservation (PPAC)[1];

- importance accrue accordée aux rapports entre espèces dans les études sur les pêches;
- utilisation de mesures de gestion des océans, y compris des aires de protection marine, pour préserver les habitats les plus fragiles et, quand la chose est utile, les zones où les interactions des espèces sont le plus importantes;
- élaboration de pratiques, de méthode et de technologies de pêche plus sélectives. De plus en plus, le MPO veut encourager les pratiques et les méthodes de pêche qui contribuent à maintenir un frai adéquat, à assurer que tous les groupes d'âge sont bien représentés dans les populations, à protéger la diversité génétique et à protéger les écosystèmes. Des données repères sur toutes ces variables devraient être recueillies, consignées et utilisées comme points de référence pour évaluer les stratégies de gestion des pêches.

4.3.3.3 Éthique de conservation et exploitation responsable

L'approche du Canada en matière de gestion des pêches a toujours fait du MPO le seul gardien des ressources halieutiques du Canada, sans grande implication de la part des autres intervenants, comme si les titulaires de permis et les collectivités tributaires de la pêche étaient incapables de comprendre les conséquences de la surexploitation ou d'adopter des mesures pour la prévenir. Cette approche descendante en matière de conservation est vouée à l'échec. En tout état de cause, la conservation de la ressource est impossible si tous les participants n'assument pas une plus large part des responsabilités à cet égard. Une approche plus prometteuse serait de permettre aux utilisateurs d'assumer une plus grande responsabilité en matière de gestion de la ressource. Il sera plus facile d'adopter une telle approche en améliorant la prédictibilité et la stabilité d'accès à la ressource.

La meilleure garantie de pérennité des pêches est que la volonté de conservation vienne des quais et du pont des bateaux ainsi que des salles de réunion locales, et que les gouvernements travaillent de concert avec les intervenants pour atteindre les objectifs communs en matière de conservation. Heureusement, les dirigeants de l'industrie et des collectivités reconnaissent de plus en plus que la conservation est nécessaire pour protéger la valeur économique de leur industrie et l'avenir de leurs familles et de leurs collectivités.

Pour ce faire, il nous faut de nouvelles stratégies et de nouveaux mécanismes concrets pour mettre en commun l'information, réunir les connaissances et encourager le respect à l'égard de la ressource.

---

[1] Voir le glossaire, à l'appendice 1.

L'élaboration de structures en vue d'une cogestion efficace aux niveaux local et régional est une priorité évidente.

Les stratégies et les programmes visant à encourager l'industrie et d'autres intervenants à continuer d'assumer plus de responsabilités en matière de conservation et à appuyer la mission essentielle du MPO pourraient comprendre les suivants :

- promouvoir la mise en œuvre du *Code de conduite canadien sur les pratiques de pêche responsable* et veiller à perfectionner et à améliorer constamment ce code;
- encourager une participation plus large au sein des systèmes de gestion des pêches, pour promouvoir l'adhésion de la base aux mesures et aux objectifs de la conservation;
- appuyer les initiatives de professionnalisation de l'industrie et reconnaître la contribution des provinces dans le cadre de ces initiatives;
- demander aux pêcheurs et aux autres intervenants qu'ils participent plus activement à la collecte de données, aux études, aux programmes de journaux de bord et à d'autres méthodes d'évaluation des stocks, pour améliorer les connaissances sur l'état des stocks;
- adopter de meilleures méthodes pour recueillir, valider et utiliser les connaissances indigènes et locales permettant d'évaluer l'état des stocks et des écosystèmes; et
- resserrer la reddition de comptes pour qu'il y ait des conséquences directes en cas de mauvaises décisions de conservation, tout comme les intervenants profitent des résultats positifs de la conservation.

4.3.3.4 Activités de pêche s'inscrivant dans un cadre de réglementation approprié

La conservation nécessite un cadre législatif et de réglementation approprié, qui soit bien compris et respecté par l'industrie et les autres intervenants. Cela englobe l'élaboration de plans de pêche qui :

- reflètent l'état de la ressource;
- définissent des objectifs explicites en matière de conservation;
- respectent les exigences relatives à la conformité, à la surveillance et à l'exécution au sein d'une structure de coûts réaliste;
- utilisent les ressources gouvernementales et industrielles de façon efficace et économique; et
- produisent les résultats souhaités lorsqu'ils sont adéquatement mis en œuvre.

L'application des réglements est surtout une façon de protéger les ressources et d'inciter les pêcheurs à ne pas enfreindre les règles de pêche. Il s'agit également d'un outil essentiel pour prévenir la pêche non autorisée pratiquée par des personnes qui ne détiennent pas de permis. La

mise en œuvre ordonnée de plans de gestion des pêches au niveau local ou de la flottille nécessite une application efficace. L'industrie des pêches peut contribuer à élaborer de nouveaux mécanismes de réglementation, plus efficaces, pour promouvoir la conservation et améliorer la gestion des activités quotidiennes de pêche. Elle peut aussi participer à la définition de mesures de contrôle, des mesures qui pourraient être intégrées aux conditions des permis d'une façon qui appuie et applique les objectifs de la flottille et qui détermine les sanctions appropriées en cas de non-conformité.

Dans le cadre proposé, le MPO continuerait d'assumer la responsabilité des diverses mesures de protection de la ressource. Il aurait notamment pour mandat de patrouiller la zone des 200 milles, de faire respecter les règles et les limites (y compris les quotas, les frontières entre secteurs et les dates d'ouverture et de fermeture des saisons de pêche) établies par des organismes internationaux comme l'OPANO, et de protéger la ressource et les pêches nationales contre les « braconniers » et les personnes qui ne sont pas titulaires d'un permis.

4.3.4 Questions à débattre

1. Conviendrait-il d'envisager d'autres lignes directrices ou éléments de politique en matière de conservation, en plus de ceux définis dans le présent document?
2. Quels changements s'imposent pour favoriser un cadre propice à la conservation et à la gérance concertée?

4.4 Viabilité économique et sociale

Principaux points

- Les politiques et les programmes de gestion des pêches du MPO ont d'importantes retombées économiques et sociales. Les objectifs économiques et sociaux du ministère appuient ceux, plus vastes, du gouvernement du Canada.
- C'est en canalisant ses énergies dans le secteur de la conservation et de la gestion durable des ressources et de l'habitat marins et en fournissant un cadre stratégique permettant aux utilisateurs de la ressource d'optimiser les résultats sociaux et économiques que le MPO peut le mieux contribuer aux avantages découlant des pêches.
- Le bien-être des collectivités côtières est la responsabilité commune des titulaires de permis, des collectivités elles-mêmes, du MPO et de divers organismes gouvernementaux.
- Les flottilles et les titulaires de permis ont besoin de plus de latitude pour prendre des décisions de gestion et les mettre en œuvre.
- À mesure que les utilisateurs de la ressource et d'autres assumeront plus de responsabilités relativement à la gestion des pêches, le ministère devrait travailler de concert avec eux pour accroître leurs capacités à tenir compte des conséquences et des objectifs sociaux et économiques dans leur planification de la gestion des pêches.

4.4.1 Enjeux

Depuis 30 ans, les débats souvent passionnés se succèdent au sein des collectivités, entre groupes de l'industrie et dans l'arène politique au sujet des compromis à faire entre objectifs de conservation, objectifs économiques (c.-à-d., optimiser la rentabilité de l'industrie) et objectifs sociaux (c.-à-d., créer un maximum d'emplois).

Les objectifs sociaux et économiques ont commencé à se faire concurrence dans les années 1970, quand le MPO a imposé des restrictions d'accès à la ressource. La Politique canadienne pour la pêche commerciale, adoptée en 1976, mettait l'accent sur la « meilleure utilisation » des ressources de la société en matière de conservation, pour encourager la viabilité et la stabilité, coordonner la gestion des pêches, donner plus de pouvoirs à l'industrie, préserver les collectivités côtières et améliorer le traitement et la commercialisation.

En 1982, le rapport Kirby précisait comme objectif premier que les pêches de l'Atlantique devaient demeurer économiquement viables en permanence et pouvoir surmonter les périodes difficiles avec un taux de faillite normal, sans aide gouvernementale. Les auteurs recommandaient également que la gestion vise à optimiser l'emploi et à générer des revenus raisonnables tirés des activités liées à la pêche, y compris les paiements de soutien aux revenus de la pêche. Le rapport ne traitait pas de conservation et, de fait, prédisait que le poisson de fond, en particulier la morue du Nord, demeurerait abondant.

Dès la fin des années 1980, le MPO était en butte aux critiques pour avoir encouragé une « pêche sociale », c'est-à-dire une industrie qui était incapable de s'autosuffire sur le plan économique en raison de la faiblesse généralisée des revenus et de la forte dépendance à l'égard de l'assurance-chômage et des subventions gouvernementales. D'autres observateurs reprochaient au ministère d'avoir alloué la moitié du poisson de fond à un petit nombre d'entreprises de chalutiers et de leur avoir fourni des centaines de millions de dollars pour empêcher leur faillite imminente en 1982. Les exploitants de plus petite taille soutenaient que le gouvernement « privatisait » la ressource au moyen des nouveaux quotas individuels transférables, attribuant aux titulaires de permis ce qui était, de fait, un droit de propriété, quoique pour une période limitée.

En réponse à l'effondrement des stocks de poisson de fond, dans les années 1990, le gouvernement fédéral a instauré le programme LSPA et une nouvelle politique relativement à l'octroi des permis sur la côte de l'Atlantique (établissant le concept d'entreprises du groupe Noyau [2]). Ces initiatives ont contribué à réduire le nombre de bateaux de pêche et à « professionnaliser » les pêcheurs qui restaient, à accroître leurs revenus et à réduire leur dépendance à l'égard des paiements de transfert. Les pêcheurs voulaient aussi que l'industrie elle-même soit viable. La Table ronde de Montréal[3] de 1995 préconisait la création de pêches viables où le rendement du marché pouvait donner aux participants l'occasion d'atteindre des niveaux de revenu raisonnables.

En décembre 1999, le ministre du MPO, M. Herb Dhaliwal, a confirmé que les pêches devaient :

- être durables sur le plan environnemental;
- être viables sur le plan économique;
- équilibrer la capacité de récolte et la ressource disponible;
- permettre aux participants d'intervenir de façon plus déterminante dans la prise de décisions; et
- être concurrentielles à l'échelle internationale.

Cette déclaration met l'industrie et les autres intervenants au défi de jouer un rôle beaucoup plus direct pour déterminer de quelle façon, dans les pêches de l'avenir, les objectifs d'emploi, de revenus et de stabilité communautaire équilibreront les impératifs de la conservation et la nécessité d'une viabilité économique et d'une autosuffisance accrues.

---

[2] On trouvera dans le glossaire, à l'appendice 1, une définition de la politique sur les entreprises du groupe Noyau.

[3] La Table ronde de Montréal était un dialogue stratégique parrainé par le MPO et qui rapprochait tous les secteurs de l'industrie des pêches commerciales pour discuter de l'orientation future des pêches sur la côte de l'Atlantique.

La RPPA se tient à une époque où les pires étapes de la crise du poisson de fond sont peut-être passées. L'économie des pêches montre des signes indéniables de rétablissement et il y a de plus en plus un consensus entre les intervenants quant à la priorité à donner à la conservation. Le moment est tout indiqué pour adopter une approche innovatrice, comprendre et définir plus clairement les objectifs stratégiques sociaux et économiques des pêches de la côte de l'Atlantique et établir avec précision les fonctions et les responsabilités stratégiques sociales et économiques du MPO, à l'intérieur des paramètres de la conservation.

Au moment d'étudier les nouvelles approches, il est important de bien comprendre les obligations juridiques et les objectifs plus vastes du gouvernement qui auront une incidence sur le MPO.

Le récent arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Marshall* et la précision qu'il a apportée ont confirmé que les collectivités Mi'kmaq, Malécites et Passamaquoddy jouissaient de droits issus de traités pour la pêche, la chasse et la cueillette et que ces collectivités pouvaient faire le commerce des produits de ces activités pour s'assurer une subsistance convenable . Suite à la décision, le gouvernement négocie des ententes de pêche provisoires pour accroître l'accès des Premières nations aux pêches commerciales. Il s'agit d'un prolongement du Programme de transfert d'allocation qui vise à accroître la participation autochtone dans le secteur des pêches.

De même, les grands objectifs économiques et sociaux du gouvernement du Canada donnent une solide base à l'orientation stratégique des pêches. Ainsi, les objectifs économiques du gouvernement comprennent les réductions de notre rapport dette-produit intérieur brut (PIB), l'amélioration continue des perspectives d'emploi, l'investissement dans une économie plus productive et l'atteinte des cibles en matière de croissance économique. Le budget de février 2000 a prouvé la détermination du gouvernement à l'égard d'un système fiscal équitable et concurrentiel et d'une approche intégrée en matière de politique économique et environnementale. Appliqués au secteur des pêches, ces grands objectifs économiques se traduisent ainsi :

- aiguiller la croissance économique, la création d'emplois et la nouvelle économie;
- promouvoir la concurrence, l'efficacité et l'innovation;
- améliorer la compétitivité internationale, compte tenu de la mondialisation de l'économie; et
- produire un avantage net pour l'économie canadienne.

Le gouvernement fédéral a également précisé sa vision du Canada rural, qui touche des centaines de collectivités tributaires des pêches sur la côte de l'Atlantique. Cette vision englobe :

- des collectivités dynamiques et une base de ressources viables qui contribuent à l'identité et à la prospérité nationales;
- des citoyens qui prennent des décisions éclairées au sujet de leur propre avenir; et
- des Canadiens qui partagent les avantages d'une économie globale basée sur le savoir et qui profitent pleinement des occasions de gain personnel et de développement communautaire durable.

Ces objectifs et ces buts fournissent l'orientation globale du ministère et servent de base pour définir des politiques et des programmes en conséquence. Même si aucune des dispositions législatives qui forment le mandat du ministère (c.-à-d. la *Loi sur les océans*, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*) ne définit explicitement les objectifs économiques et sociaux s'appliquant aux pêches, les politiques et les programmes du MPO ont d'importantes répercussions sociales et économiques.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent jouer un rôle de premier plan afin de promouvoir le développement économique et d'appuyer les collectivités côtières. Leurs responsabilités touchent notamment l'éducation et la formation, le développement et la diversification économiques ainsi que la promotion du tourisme. En ce qui concerne les pêches, leurs responsabilités englobent notamment l'établissement de normes de fonctionnement et de qualité pour la transformation, la manutention et la vente du poisson et des produits du poisson, et l'adoption de la législation en vue d'assurer la professionnalisation au sein de l'industrie.

4.4.2 Principes de viabilité

Par le passé, on se tournait souvent vers le MPO pour lui demander de régler tous les problèmes sociaux et économiques des pêches et d'arrêter tous les choix sociaux et économiques. Ces questions ont distrait le ministère de son mandat en matière de conservation. Le MPO n'a ni le mandat législatif ni les outils concrets nécessaires pour régler tous les problèmes sociaux et économiques des centaines de collectivités côtières qui sont tributaires de la pêche.

La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada devrait être guidée par les grands objectifs économiques et sociaux susmentionnés. Toutefois, nous proposons que le MPO mette l'accent sur la promotion des valeurs et des objectifs liés à la gestion durable des pêches. Pour ce qui est des objectifs sociaux et économiques plus généraux, le MPO devrait collaborer avec les autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux et avec l'industrie elle-même.

Les décisions relatives à l'équilibre qu'il convient d'établir entre objectifs économiques et objectifs sociaux dans le contexte de la gestion des pêches devraient être prises dans le cadre de processus multipartites transparents où les titulaires de permis auraient un rôle déterminant. Le

triple défi qui se pose au gouvernement et aux intervenants est de favoriser des niveaux de revenu raisonnables, de définir les responsabilités socio-économiques du MPO dans le contexte de la conservation et de déléguer les pouvoirs décisionnels à ceux qui sont le plus touchés.

Entre-temps, si le ministère ne peut créer la richesse, il *peut* instaurer un cadre stratégique qui permet à l'industrie des pêches de contribuer de façon optimale à l'économie nationale et à la viabilité et à l'autosuffisance des entreprises de pêche. Les éléments stratégiques définis ci-après visent une plus grande autodétermination de l'industrie et favorisent les occasions d'améliorer la viabilité économique. Ces éléments stratégiques, combinés à une transparence et à une stabilité accrues pour ce qui est de l'accès aux pêches et du processus de répartition (traité dans la section suivante), fournissent une base possible aux objectifs économiques et sociaux.

Les orientations des pêches proposées dans le présent document appuient les grands objectifs sociaux et économiques du gouvernement de deux façons. Premièrement, la plus grande latitude et l'autodétermination accrue favoriseront la compétitivité, la rentabilité et la conservation et accroîtront la probabilité que les flottilles et les titulaires de permis stimulent la croissance économique, créent des emplois, améliorent notre compétitivité internationale et produisent un avantage net pour l'économie canadienne. Deuxièmement, le fait que cette latitude soit limitée, ce qui sera discuté sur la prochaine page, signifie que les orientations proposées contribueront aussi au dynamisme des collectivités et à la pérennité de nos ressources et, par conséquent, à l'identité et à la prospérité nationales.

À cette fin, nous proposons cinq principes pour aborder les questions de viabilité économique et sociale :

Cinq principes

- Le MPO peut mieux contribuer aux avantages économiques et sociaux dans le secteur des pêches sur la côte de l'Atlantique en favorisant l'utilisation durable des ressources halieutiques grâce au respect des principes de la conservation.
- Dans le cadre plus vaste des politiques des gouvernements fédéral et provinciaux, le MPO devrait créer des conditions permettant à l'ensemble de l'industrie des pêches de contribuer efficacement à la viabilité des diverses entreprises de pêche et à l'économie nationale.
- La responsabilité du bien-être des collectivités côtières doit être partagée entre les utilisateurs de la ressource, les collectivités elles-mêmes, le MPO et divers organismes fédéraux et provinciaux.
- La pêche commerciale doit être plus autonome sur le plan économique et plus responsable en cas de fluctuation des niveaux des ressources et du marché.
- Les flottilles et les groupes d'utilisateurs de la ressource doivent mettre au point des stratégies et des programmes pour équilibrer les objectifs sociaux et économiques grâce à la planification de l'utilisation de la ressource et à des processus décisionnels qui protègent les intérêts d'autrui.

4.4.3 Éléments stratégiques

4.4.3.1 Application des politiques à l'échelle de l'Atlantique

La *Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'Est du Canada*, publiée en 1996, est le point de départ de toutes les discussions. Cette politique est toujours en vigueur. Toutefois, le ministère reconnaît que les flottilles ont besoin de plus de latitude pour prendre et mettre en œuvre des décisions et élaborer leurs propres objectifs de viabilité économique. À cette fin, il sera peut-être nécessaire que les flottilles élaborent leurs propres politiques dans certains secteurs, mais cela ne saurait se faire que si une majorité importante de titulaires de permis sont d'accord et si des dispositions sont adoptées pour protéger les intérêts d'autrui. En élaborant leurs politiques, les flottilles devraient être tenues de respecter certaines limites en matière de décisions, notamment celles mentionnées à la section sur l'autodétermination (4.4.3.2).

4.4.3.2 Autodétermination

La politique et les programmes du MPO, en eux-mêmes, ne peuvent pas créer la prospérité dans l'industrie des pêches, mais elles *peuvent* contribuer à réunir les conditions qui permettront à chaque exploitant pêcheur de jouir d'une plus grande autonomie et de prendre des décisions éclairées dans le contexte de sa situation. La position stratégique proposée dans le présent document de travail est que, compte tenu de certaines contraintes, notamment les critères en matière de conservation, les titulaires de permis et les flottilles prennent leurs propres décisions commerciales et aient à rendre compte de leurs conséquences.

Les critères suivants pourraient constituer un ensemble de contraintes fournissant le cadre dans lequel les titulaires de permis et les flottilles devraient prendre leurs décisions de gestion des pêches. Ces critères pourraient être appelés à évoluer. Ainsi, des utilisateurs locaux pourraient vouloir allonger la liste des contraintes en fonction du contexte et des objectifs socio-économiques liés à la pêche dans leur secteur. L'objectif consiste à donner aux utilisateurs de la ressource la marge de manœuvre nécessaire pour prendre des décisions adaptées à leur situation et dans le respect de leurs responsabilités en matière de conservation.

1. Les décisions doivent respecter les objectifs de la conservation.
2. Les décisions et les processus décisionnels doivent respecter les intérêts d'autrui.
3. Conformément à la politique du groupe Noyau, il ne devrait pas y voir d'augmentation nette du nombre d'entreprises.
4. Toutes les décisions doivent contribuer à la compétitivité et à l'autosuffisance de l'industrie des pêches.
5. La ressource doit être exploitée par des Canadiens, à bord de navires canadiens.
6. Continuer à maintenir la répartition des perspectives économiques sur le plan géographique à l'intérieur d'une composition de flottilles diversifiée.
7. Les décisions relatives à l'accès aux ressources devraient éviter de regrouper les permis et les quotas entre les mains d'un petit nombre.
8. Les décisions ne devraient pas menacer les intérêts étrangers ni nos obligations sur la scène internationale.

Pour mettre en œuvre l'orientation stratégique susmentionnée, l'industrie des pêches devrait collaborer avec le MPO afin de définir des stratégies opérationnelles, des mécanismes décisionnels et un cadre législatif et de réglementation. Le processus pourrait comporter les étapes suivantes :

- délimiter les pouvoirs des nouveaux processus décisionnels relativement aux règles régionales et à l'échelle de l'Atlantique, au contrôle de la capacité et de l'effort et à la protection d'autres intérêts;

- élaborer des structures consultatives ou décisionnelles plus inclusives, pour surveiller, examiner et orienter la prise de décision au niveau local ou de la flottille;
- élaborer des règles et fournir des ressources pour promouvoir une participation et un débat complets, informés et ouverts;
- travailler dans le contexte de la politique du groupe Noyau pour les navires de moins de 65 pieds; et
- établir des catégories précisant les flottilles et les groupes d'intérêts qui pourraient participer à divers mécanismes ou structures décisionnels.

4.4.3.3 Possibilités d'améliorer la viabilité économique

Le fait de donner aux titulaires de permis plus de soutien et plus de latitude pour prendre des décisions économiques convenant à leurs activités de pêche particulières tout en veillant à ce que la ressource soit adéquatement conservée pourrait créer une nouvelle prospérité pour les diverses flottilles et, par leur entremise, pour les collectivités. La diversification des économies de pêche locales pourrait être encouragée grâce à des politiques élaborées par les gouvernements et les intervenants. De telles politiques comprendraient entre autres :

- des mesures encourageant les entreprises d'exploitation commerciale à diversifier leurs activités en mettant de côté une part de leurs prises pour des utilisations de rechange, par exemple l'aquaculture, la pêche sportive et l'écotourisme;
- le recours à des pêches exploratoires ou nouvelles, pour découvrir de nouvelles possibilités de pêche en vue de diversifier les entreprises de base, en accordant toute l'attention voulue à la durabilité et aux méthodes de pêche sélectives; et
- favoriser la diversité des méthodes de récolte et des stratégies, de façon à accroître la capacité des flottilles et des titulaires de permis en cas de fluctuations naturelles des niveaux de ressources et de s'adapter aux diverses situations.

4.4.4 Questions à débattre

1. Est-ce que la cogestion avec l'industrie, en fonction de certains paramètres, constitue une façon efficace d'aborder les objectifs socio-économiques du secteur des pêches?
2. Est-ce que nous avons défini les limites appropriées; sinon, quelles autres contraintes peut-on envisager?
3. Quels critères devraient être utilisés pour établir des groupes de titulaires de permis dont la taille et la composition se prêtent à la prise de décisions en matière de gestion des pêches?

4.5 Accès et répartition des ressources

Points principaux

- Le gouvernement doit conserver la capacité de s'acquitter de ses obligations juridiques et d'effectuer des choix à un haut niveau en matière d'accès public à une ressource précieuse et limitée.
- Les utilisateurs de la ressource devraient intervenir plus directement dans la prise de décisions relatives à l'accès et à la répartition des ressources.
- Afin de donner aux titulaires de permis plus de pouvoirs en matière d'accès et de répartition des ressources, le MPO pourrait reconnaître les ententes actuelles de partage dans le secteur des pêches commerciales et fixer des parts à plus long terme dans les pêches existantes, dans le contexte de droits acquis, comme les droits autochtones issus de traités.
- Pour prendre des décisions relatives à l'accès et à la répartition, il importe de tenir compte des intérêts d'autres utilisateurs de la ressource, y compris les aquaculteurs et les intervenants du secteur récréatif.
- Les processus décisionnels touchant l'accès et la répartition des ressources devraient être plus transparents qu'ils ne le sont à l'heure actuelle.

4.5.1 Définitions

Accès : La possibilité de récolter ou d'utiliser les ressources halieutiques, généralement assujettie aux conditions d'un permis ou d'une concession délivrés par le MPO, sous l'autorité du ministre des Pêches et des Océans et dans le contexte de tout droit acquis, dont les droits autochtones issus de traités.

Répartition des ressources : Quantité ou part des ressources halieutiques ou des captures autorisées qui est allouée ou assignée par le ministre des Pêches et des Océans aux personnes ayant l'autorisation d'exploiter la ressource.

4.5.2 Questions

La *Loi sur les pêches* actuelle autorise le ministre à délivrer des permis ou des concessions pour récolter ou utiliser les ressources halieutiques. Le ministre doit tenir compte des considérations pertinentes lorsqu'il prend ces décisions, tout en veillant à s'acquitter de ses responsabilités juridiques relativement à la conservation et en conformité avec les obligations à l'égard des groupes autochtones et avec les conditions des traités internationaux.

Cette discrétion absolue du ministre pour accorder l'accès à la richesse des pêches, c'est-à-dire l'autorité de modifier les parts ou les ententes actuelles ou de délivrer de nouveaux permis de pêche, est tout à fait exceptionnelle dans le système de gouvernement du Canada et est considérée par nombre de personnes comme une importante cause de conflits et d'instabilité dans l'industrie.

Il existe plusieurs sources de tension connexes.

- Certains craignent que les objectifs ou les principes régissant la répartition des ressources ne soient trop vagues. Des facteurs comme l'adjacence ou proximité et la dépendance historique entrent en ligne

de compte, mais il n'y a pas de cohérence dans l'application des critères.

- La façon dont les collectivités ou les particuliers veulent utiliser les ressources halieutiques peut changer avec le temps. Ainsi, les ressources et les habitats marins étaient autrefois presque exclusivement exploités pour la pêche commerciale, mais aujourd'hui des particuliers et des entreprises veulent y avoir accès pour divers autres usages, y compris l'aquaculture, la pêche sportive et le tourisme marin. Il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de débattre et de décider des usages de rechange pour la ressource, si ce n'est de faire directement appel au ministre.
- L'accès et les ententes de partage suscitent des controverses dans tout le secteur des pêches commerciales. Dans certains cas, on s'inquiète de l'équité de la répartition et (ou) des ententes de partage spécifiques, ainsi que de leur durée. Quelques ententes de répartition font l'objet de disputes constantes entre divers intérêts du secteur des pêches commerciales.
- Parce que l'accès à la richesse, sous forme de possibilité de pêcher, est déterminé suivant le bon vouloir du ministre, il est courant que des pressions soient exercées sur le ministre et le ministère. Certains affirment alors que la prise de décision est « politique ». Le processus actuel est perçu comme produisant des gagnants et des perdants et suscite le mécontentement et les protestations.
- La vulnérabilité apparente du processus de répartition face au lobbying et la perception que les décisions sont « politiques » minent l'intégrité du système de gestion des pêches. La légitimité et la crédibilité des procédés de cogestion, dont les PGIP, sont menacées par le cynisme qui entoure souvent les décisions en matière de répartition.

4.5.3 Principes régissant l'accès et la répartition

Les cinq principes suivants fournissent la base sur laquelle élaborer de nouveaux mécanismes stratégiques conçus pour surmonter les problèmes actuels liés à l'accès et à la répartition.

- Au nom de tous les Canadiens, le MPO collaborera avec toutes les parties intéressées pour prendre des décisions quant à l'utilisation optimale des ressources halieutiques, en fonction des objectifs de la conservation et des obligations juridiques.
- Les pêches autochtones à des fins alimentaires, sociales, rituelles conserveront la priorité, sous réserve du respect des exigences de conservation.
- Le processus par lequel l'accès et la répartition des ressources sont déterminés doit être et sembler être équitable, transparent et assujetti à des règles claires et cohérentes et à des modalités d'application.
- Les titulaires de permis commerciaux devraient intervenir de façon plus directe et plus centrale dans le processus décisionnel touchant l'accès et la répartition des parts commerciales.
- Le MPO devrait élaborer des critères clairs en vue de faciliter l'accès aux pêches pour les pêcheurs sportifs et les aquaculteurs, conformément au principe d'usage optimal de la ressource.

4.5.4 Éléments stratégiques

4.5.4.1 Détermination de l'usage optimal

Le MPO gère les ressources halieutiques dans l'intérêt de tous les Canadiens. Le gouvernement doit établir des processus qui lui permettent, lorsqu'il prend des décisions, de tenir compte de l'usage optimal de la ressource au profit de la société canadienne. L'usage optimal peut englober les activités de pêche des groupes autochtones, la pêche commerciale, l'aquaculture, la pêche sportive et l'écotourisme, pour n'en nommer que quelques-uns. Il peut aussi signifier ne pas toucher aux ressources disponibles afin de protéger la biodiversité ou de favoriser le rétablissement d'un stock dépendant.

Par définition, l'usage optimal doit respecter les objectifs de la conservation et être durable. La détermination du meilleur usage de la ressource comprend en outre une décision quant aux utilisations qui sont les plus indiquées et les plus avantageuses pour la population canadienne, en fonction des conséquences environnementales, sociales et économiques. De tels critères devraient donc également servir à déterminer qui aura accès à la ressource.

À l'heure actuelle, l'industrie des pêches commerciales monopolise presque toutes les ressources halieutiques. À l'avenir, d'autres usages seront peut-être de plus en plus envisagés. Par exemple, l'accès aux stocks sauvages à des fins récréatives ou d'aquaculture peut offrir d'intéressantes perspectives économiques et sociales et doit être plus sérieusement envisagé au moment où des décisions en matière d'accès et de répartition seront prises. Pour modifier les ententes actuelles, il

faudrait établir un processus en vertu duquel la population ou les utilisateurs possibles, par exemple les aquaculteurs, les pêcheurs sportifs ou les entreprises de tourisme nautique pourraient donner leur opinion au sujet des décisions d'accès et de répartition. Tout processus établi pour régler les questions d'accès et de répartition doit être équitable, ouvert et transparent, et le paraître.

Le MPO gère les pêches d'une façon qui respecte la protection constitutionnelle accordée aux droits ancestraux et issus de traités des Autochtones. Lorsque le ministère décide que l'excédent d'une espèce ou d'un stock donné peut être récolté, le droit autochtone de pêcher à des fins de subsistance, sociales ou cérémonielles a préséance sur les autres utilisations de la ressource. En outre, les pêches doivent être gérées en fonction des dispositions des traités et des accords sur les revendications territoriales.

4.5.4.2 Instauration d'un processus de répartition stable et prévisible dans les pêches commerciales

Les conflits et l'incertitude au sujet de l'accès et de la répartition des ressources ainsi que de la façon dont ces décisions sont prises continuent d'entraver les progrès d'autres initiatives. Pour instaurer un processus d'accès et de répartition plus stable et plus prévisible, il faudra utiliser les processus en place afin de mettre au point un processus équitable et transparent pour la prise de décisions dans ce secteur.

- D'abord, il pourrait falloir documenter et stabiliser les ententes de partage actuelles. Le ministère pourrait reconnaître les ententes, à quelques exceptions près, et établir des parts à plus long terme pour les flottilles.
- Ensuite, il peut être important d'instaurer des règles et des procédures claires et cohérentes qui régissent la prise de décisions relatives à la répartition, surtout en cas de changement important dans l'abondance des ressources. Ces règles et procédures pourraient varier selon l'espèce visée, mais elles devraient chaque fois être clairement définies et appliquées de façon uniforme aux pêches visées.
- Enfin, il faudrait instaurer un processus de règlement des différends relatifs à la répartition susceptibles de se produire. Il faudrait étudier comment résoudre ces différends, notamment déterminer les groupes concernés et les critères qui orienteraient la prise de décisions.

Ces trois étapes sont expliquées plus en détail dans les sections qui suivent.

4.5.4.3 Étape 1 : Ententes de répartition stables dans les pêches commerciales établies

Dans les pêches où des ententes de répartition sont déjà en place et où la ressource est relativement stable, nous pourrions viser à accroître la stabilité de la répartition à long terme. Autrement dit, les mêmes flottilles et titulaires de permis pourraient s'attendre à recevoir chaque année la même part du total autorisé des captures. Les plans de gestion des pêches pourraient tenir compte des ententes en vigueur et des parts historiquement allouées à la flottille. Le fait de savoir que l'on aura une part fixe du total autorisé des captures pourrait permettre aux intervenants de conclure leurs propres ententes ou de définir des ententes de partage innovatrices dans le contexte des processus réguliers de planification de la gestion intégrée des pêches. Le processus de prise de décisions relatives aux PGIP est décrit en détail dans la section sur la gouvernance (4.6).

L'objectif consiste à s'éloigner du renouvellement annuel des ententes et à offrir des parts de flottille et une répartition à plus long terme. Si les ententes continuent de créer des conflits dans les pêches commerciales, il faudra peut-être recourir à un processus décisionnel de rechange pour trouver des solutions à long terme.

Dans certaines pêches commerciales établies, il faut tenir compte de changements importants dans la situation de la ressource. C'est le cas notamment lors de la réouverture des pêches. Ces dernières années, les ministres ont constaté que les parts historiques de la flottille reflétaient la participation passée et la dépendance à l'égard des pêches, et qu'il convenait de les respecter. La réouverture d'une pêche exige parfois une utilisation différente des engins, mais les participants pourraient opter pour la récolte d'une part historique avec le type d'engin autorisé. Dans le cas de la morue du Nord, toutefois, les ministres ont promis par le passé que le secteur côtier aurait la priorité sur les autres secteurs jusqu'à ce que les débarquements de la flottille littorale reviennent aux niveaux historiques.

4.5.4.4 Étape 2 : Élaboration de règles et de procédures claires et cohérentes en réponse aux changements dans les pêches

Dans les pêches qui ont connu une augmentation ou une réduction considérable de la ressource ou de la valeur au débarquement, il pourrait parfois être indiqué de rouvrir les ententes de répartition. Dans une pêche en pleine expansion, il peut être tout à fait justifié de délivrer de nouveaux permis ou d'allouer de nouveaux quotas de façon permanente ou provisoire. Dans une pêche en déclin, le non-renouvellement des permis ou l'imposition de limites à certaines parts pourraient constituer des options. En raison des controverses qui entourent les décisions de ce type, il faut instaurer des règles et des procédures claires et cohérentes afin de faciliter la prise de décisions cohérentes et équitables.

Les participants actuels de ces pêches voudront peut-être, dans le cadre de leur processus de planification de la gestion intégrée des pêches, définir des lignes directrices pour déterminer dans quelles circonstances ils envisageraient des ententes de partage différentes ou l'arrivée de

nouveaux intervenants dans leur pêche. Un tel processus donnerait lieu à l'élaboration de plans de pêche à long terme et, du même coup, à une répartition plus stable des ressources. Si les participants ne sont pas disposés à agir ainsi ou si le processus échoue, il faudrait recourir à un arbitre de l'extérieur ou un mécanisme indépendant quelconque.

Lorsqu'une ressource diminue, il faut déterminer la façon dont la réduction sera répartie. Pour certains, il convient d'appliquer le principe du « dernier arrivé/premier sorti » dans les pêches qui ont pris de l'expansion avant d'accuser un fléchissement. D'autres soutiennent qu'un secteur de la flottille ou une utilisation devraient avoir la priorité sur les autres. Les règles régissant la gestion d'une diminution des ressources devraient être déterminées avant qu'un déclin ne survienne.

Les principes suivants découlent de certains critères qui ont été utilisés ou qui pourraient être utilisés au moment de partager les augmentations de quotas; ils ne sont toutefois pas exhaustifs.

- La conservation est une priorité absolue.
- La viabilité des entreprises existantes ne devrait pas être menacée.
- Il ne devrait y avoir aucune augmentation permanente de la capacité de récolte.
- Ceux qui sont le plus près de la ressource devraient avoir la priorité en cas d'élargissement de l'accès.

Pour appliquer une telle approche de façon plus générale, d'autres critères pourraient être envisagés, y compris la dépendance passée, l'équité et la viabilité des nouveaux venus.

Les problèmes les plus complexes et les plus controversés en matière de répartition sont ceux qui se rapportent à l'accès aux pêches très rentables. Lorsqu'un stock augmente de façon considérable et que les valeurs au débarquement sont fortes, des exploitants pêcheurs sans permis dans une pêche donnée demandent l'accès à la ressource, et les groupes qui y sont déjà implantés cherchent à profiter exclusivement de l'augmentation de cette ressource. Dans une telle situation, tous ceux qui se font concurrence défendent d'importants intérêts économiques et ils exercent d'énormes pressions sur les systèmes décisionnels.

Les questions en jeu sont complexes. D'une part, les exploitants pêcheurs qui participent à la pêche à long terme connaissent les hauts et les bas de la demande du marché et de l'état de la ressource et ils peuvent à juste titre s'attendre à être les premiers bénéficiaires des années fastes. C'est notamment le cas lorsque leurs investissements au titre de la conservation et leur saine gestion ont contribué à améliorer la valeur de la pêche.

Par contre, le meilleur usage d'une ressource abondante exige parfois que l'on offre des perspectives économiques à un plus grand nombre

d'entreprises. Ce principe s'applique dans les situations où la ressource disponible est, de toute évidence et de façon constante, supérieure à ce qui est nécessaire pour maintenir la viabilité économique (y compris des niveaux de profit raisonnables) des entreprises déjà implantées.

Pour mettre au point un système de règles uniformes et crédibles régissant la répartition dans de telles circonstances, des critères clairs et cohérents doivent être adoptés pour déterminer quand il y a un excédent de ressources. Des critères objectifs se rapportant à l'ampleur et à la pérennité devraient être utilisés pour définir ce qui constitue un excédent, et il faut définir des règles régissant la façon de procéder pour révoquer l'accès ou accorder un accès temporaire.

Nouvelles pêches

Quand il est établi que l'exploitation d'une ressource antérieurement inutilisée est viable sur les plans commercial et biologique, les critères suivants pourraient régir les décisions de répartition.

- La priorité dans une nouvelle pêche pourrait être accordée aux exploitants pêcheurs qui ont effectué les travaux exploratoires.
- Dans la flottille des bateaux de moins de 65 pieds, la ressource pourrait être répartie entre les entreprises et les pêcheurs membres du « noyau ».
- La proximité de la ressource est un principe qui s'applique généralement à la flottille des bateaux de moins de 65 pieds.
- Les décisions de répartition reposent en partie sur les caractéristiques des bateaux et des engins (c.-à-d. leur rentabilité, leur capacité technique et les considérations liées à la sécurité).

4.5.4.5 Étape 3 : Modifications futures des processus décisionnels visant l'accès et la répartition

Les rôles du MPO et du ministre au sujet de l'accès et de la répartition des ressources sont toujours contestés. Le gouvernement devra continuer à déterminer ce qui constitue le « meilleur usage », mais le MPO veut éventuellement se retirer de ce secteur de décision. L'établissement de règles appropriées et la documentation des parts détenues par les particuliers et les flottilles sont des conditions nécessaires au retrait du MPO, comme il en a été discuté dans les deux sections précédentes.

De plus, le recours à un processus décisionnel efficace pour le MPO pourrait donner plus de crédibilité et de légitimité aux méthodes utilisées pour déterminer l'accès et la répartition. Les intervenants voudront savoir qui prend les décisions, si les décideurs ont l'expérience et les connaissances nécessaires pour juger utilement et uniformément des situations et si le processus est équitable et transparent. De tels processus ne seront pas crédibles et ne contribueront pas au maintien de l'ordre et de la stabilité dans les pêches si les intervenants croient que les décisions sont assujetties au lobbying et à l'ingérence politique.

Pour ces raisons, les ententes institutionnelles visant la prise de décisions en matière de répartition des ressources devraient être révisées. Il faut stabiliser les pêches de l'Atlantique et instaurer des mesures de conservation et de cogestion efficaces. Pour ce faire, il faut créer un cadre stratégique ordonné et coopératif. Ce cadre ne peut être réalisé si les décisions en matière d'accès et de répartition ne sont pas rendues plus stables et plus prévisibles. Tout nouveau procédé établi pour traiter de l'accès et de la répartition, que les intervenants y participent par l'entremise du processus de planification de la gestion intégrée des pêches au niveau communautaire ou de la flottille ou que l'on établisse un mécanisme indépendant, devrait être équitable, transparent et ouvert.

Une option serait pour l'industrie de prendre elle-même les décisions en matière de répartition, à mesure que le processus de planification de la gestion intégrée des pêches évoluera, et de le faire avec des flottilles ou des groupes locaux, qui pourraient même disposer de leurs propres mécanismes de règlement des différends. Mais auparavant, il faut documenter les ententes de partage actuelles dans les pêches commerciales, élaborer des critères s'appliquant aux diverses catégories de pêche commerciale et instaurer des mécanismes pour régler les questions relatives au meilleur usage des ressources. Les processus décisionnels de l'industrie devraient englober des garanties d'équité, de transparence et d'application régulière de la loi, et il faudrait prévoir des façons de limiter l'effet des décisions d'un groupe sur les autres groupes.

Lorsque les groupes de l'industrie ne peuvent ni ne veulent élaborer et appuyer de tels processus ou si des problèmes particuliers suscitent des différends insurmontables, il faudra sans doute recourir à un mécanisme implicite différent du recours actuel au ministère et au ministre. Il pourrait s'agir d'un mécanisme indépendant chargé de prendre des décisions reposant sur une politique et des critères bien précis.

Toute mesure en ce sens prendra toutefois un certain temps. Il faudra instaurer des règles sur la répartition des ressources, mettre en place des ententes de répartition à plus long terme et familiariser les titulaires de permis aux nouvelles règles et responsabilités.

4.5.5 Questions à débattre

1. Quels changements permettraient au MPO d'autoriser les titulaires de permis et d'autres utilisateurs de la ressource à intervenir plus directement dans la prise de décisions commerciales sur l'accès et la répartition?
2. Devrions-nous reconnaître les ententes de partage actuelles dans les pêches commerciales et établir des parts à plus long terme dans les pêches existantes?
3. Quel processus devrait être établi pour considérer le meilleur usage des ressources halieutiques?
4. Que faut-il prévoir pour établir des règles, des critères et des processus clairs et uniformes aux fins des décisions sur l'accès et sur la répartition?
5. Est-ce que des lignes directrices sur l'accès et la répartition dans le secteur des pêches commerciales devraient s'appliquer aux deux catégories de pêche proposées dans la présente section, c'est-à-dire les pêches établies et les nouvelles pêches?
6. Est-ce que le document de travail traite adéquatement des intérêts des groupes non commerciaux en matière d'accès et de répartition?

4.6 Gouvernance

Points principaux

- Les décisions et les responsabilités qui étaient autrefois du domaine exclusif du MPO seraient partagés avec les titulaires de permis; le MPO déléguerait certains aspects de la gestion quotidienne des pêches aux flottilles et aux titulaires de permis, lorsque la chose est possible et appropriée.
- Le rôle du MPO évoluerait pour porter essentiellement sur les aspects suivants :
  - l'orientation politique et stratégique,
  - la prestation de conseils scientifiques éclairés;
  - la détermination des buts et exigences de la conservation;
  - la détermination de l'accès aux ressources halieutiques en fonction des obligations législatives et de la meilleure façon d'utiliser les ressources; et
  - la vérification de la conformité aux règles du secteur des pêches.
- Le système de planification de la gestion des pêches devrait être structuré de façon à permettre à ceux qui ne sont pas des utilisateurs directs de la ressource mais qui s'intéressent concrètement au secteur des pêches de contribuer utilement au débat ou de défendre l'intérêt public en général.
- L'industrie des pêches doit accroître sa capacité et ses connaissances en matière de gestion.

4.6.1 Questions

Le terme « gouvernance » désigne les divers systèmes d'autorisation et de décision relativement à la gestion des pêches. Il englobe plus que ce que le gouvernement fait pour assurer la participation de l'industrie et d'autres intervenants au processus de consultation et de planification.

Suivant le mode de gouvernance établi dans de nombreux secteurs des pêches de l'Atlantique, le MPO prend toutes les décisions, des dates d'ouverture et de fermeture des saisons de pêche locales aux systèmes de gestion des quotas et de la répartition, comme l'exige la loi. Les intervenants de l'industrie sont consultés et expriment leur opinion relativement à des pêches données, mais ils n'ont qu'un rôle restreint dans le processus d'élaboration des politiques. Souvent, en cas de conflits entre groupes de l'industrie, les parties pressent le MPO et le ministre d'intervenir pour régler le débat plutôt que de résoudre elles-mêmes les problèmes. Le ministère définit les règles et prend les décisions finales à pratiquement tous les niveaux du système.

Le MPO veut délaisser l'approche descendante et partager plus largement les responsabilités avec les utilisateurs de la ressource. Par ailleurs, nombre d'exploitants pêcheurs exigent plus de contrôle sur leurs opérations quotidiennes et plus d'influence sur l'ensemble de la gestion de l'industrie.

Dans le contexte des réformes des années 1990, le MPO a adopté le processus de planification de la gestion intégrée des pêches, pour

améliorer plus encore le système des comités consultatifs. En outre, des ententes contractuelles ont été utilisées pour répartir certaines responsabilités de gestion entre les organisations de l'industrie, lorsque les membres s'entendaient sur la façon dont les pêches devraient être gérées au niveau de la collectivité ou de la flottille. En principe, le ministère prévoyait de conclure ultérieurement des ententes plus complètes et à long terme.

En 1992, le ministère a adopté la Stratégie des pêches autochtones (SPA), qui constitue le cadre des ententes du gouvernement fédéral avec les Premières nations et d'autres organisations autochtones au sujet de l'accès aux pêches et de la gestion de cette activité.

Au cours de la dernière décennie, le MPO a apporté des changements à ses processus consultatifs scientifiques, entre autres quand il a créé le Processus de consultation régionale (PCR) et le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH), afin d'intégrer les observations et les opinions de l'industrie des pêches au processus d'évaluation des stocks.

Certains s'inquiètent de ce que les organisations représentant les titulaires de permis multiples se sentent exclues des processus de cogestion parce que les PGIP sont mis en œuvre sur la base de la flottille ou de la pêche. D'autres groupes, dont les pêcheurs sportifs, voudraient trouver des façons plus efficaces de participer au processus de PGIP et au régime plus vaste de planification et de gestion stratégique.

Comme il était indiqué ci-dessus, il faut aussi que l'intérêt public soit représenté. Les organisations communautaires locales, les employeurs et les travailleurs du secteur de la transformation du poisson et des fruits de mer, les gouvernements locaux et provinciaux, les groupes de défense de l'environnement et des droits des animaux ainsi que d'autres utilisateurs du milieu marin cherchent parfois des occasions de participer à la prise des décisions en matière de gestion des pêches.

4.6.1.1 Définition de la cogestion

Le gouvernement et l'industrie discutent de cogestion depuis les années 1970, mais le concept a beaucoup évolué.

Aux premières étapes, l'accent portait sur des processus de consultation efficaces, au sein des comités consultatifs des diverses pêches et lors de conférences spéciales sur la politique et la planification. Dans les années 1990, la cogestion a pris la forme plus spécifique des PGIP et des ententes de projets conjoints pour partager les responsabilités de gestion dans des pêches données. Dans l'esprit de nombreux membres de l'industrie, l'approche de cogestion signifiait que certains des coûts de gestion étaient répercutés sur les utilisateurs de la ressource. Il convient de noter que la SPA constitue une forme de cogestion et qu'elle est en place depuis plusieurs années.

Aujourd'hui, le ministère reconnaît que les efforts déployés pour répartir les responsabilités et les coûts de la gestion entre les utilisateurs de la ressource, par secteur de pêche, doivent s'accompagner d'un élargissement du rôle confié aux utilisateurs en matière de politique et de planification en général. Nous proposons donc la définition suivante de la cogestion :

Définition de la cogestion

La cogestion est le partage, entre le MPO et les utilisateurs de la ressource, des pouvoirs et des responsabilités relatifs à la gestion des pêches ainsi que de l'obligation de rendre compte des résultats.

4.6.2 Principes de gouvernance applicables à la gestion des pêches

Les trois principes suivants devraient permettre d'ouvrir une ère nouvelle en gestion des pêches, une ère de collaboration et de gérance concertée, en rapprochant les mécanismes décisionnels des utilisateurs et en répondant aux intérêts des divers intervenants.

- La prise de décisions relatives à la gestion des pêches devrait faire en sorte que tous les participants partagent la responsabilité de pêches durables, en apportant une contribution véritable et en étant effectivement représentés à tous les niveaux du système de gestion des pêches.
- Les décisions de gestion qui touchent une pêche donnée seront en principe prises au niveau le plus voisin possible de cette pêche et, à titre de première mesure, feront intervenir surtout les utilisateurs locaux de la ressource. Les titulaires de permis doivent prendre en compte et tenter de satisfaire les intérêts d'autres intervenants; lorsque des décisions risquent fort de toucher les intérêts d'autres personnes que les membres d'une flottille ou d'un secteur donné, elles doivent être renvoyées à un niveau supérieur du système.
- La planification et la prise de décisions dans le système de gestion des pêches doivent permettre aux citoyens qui ne sont pas des utilisateurs directs de la ressource mais qui s'intéressent concrètement au secteur des pêches ou représentent un intérêt public général d'intervenir de façon valable.

4.6.3 Éléments stratégiques

4.6.3.1 Rôle spécifique du MPO dans les processus décisionnels

À moyen terme et à long terme, le MPO devrait s'en tenir à la définition des politiques et de l'orientation à long terme, et moins intervenir dans les aspects opérationnels détaillés. Nombre de décisions devraient être prises grâce aux nouveaux processus auxquels participeront l'industrie, les provinces et d'autres intervenants (voir section 4.6.3.4). Le MPO pourrait donc adopter l'une ou l'autre des approches exposées ci-après, ou une combinaison des deux :

- *Responsabilité partagée :* Le ministère pourrait collaborer avec les groupes de l'industrie, les groupes autochtones et les autres intéressés pour faciliter la prise de décisions éclairée par de multiples intervenants et l'établissement d'un consensus grâce aux PGIP et aux processus régionaux et interrégionaux d'élaboration de politique;
- *Pouvoir délégué :* Le ministère pourrait déléguer des pouvoirs décisionnels dans des secteurs précis à des groupes donnés, pour des périodes prédéterminées et en fonction de limites et de lignes directrices opérationnelles bien définies.

Les nouvelles dispositions relatives à la prise de décisions et à la gérance concertée permettraient :

- au ministère de consacrer ses énergies à la prestation de conseils scientifiques de qualité, à la définition de buts et d'exigences en matière de conservation, à la vérification du rendement de la flottille et à l'application des règles de pêche ainsi qu'à l'établissement des processus nécessaires pour déterminer l'accès de la ressource pour divers usages, notamment la récolte par les groupes autochtones, la pêche commerciale, la pêche sportive, l'écotourisme et l'aquaculture;
- de trouver une approche et des processus communs en matière d'autogestion et de prise de décisions pour les groupes autochtones et d'autres groupes d'utilisateurs; et
- à l'industrie des pêches d'assumer plus de responsabilités en matière de gestion des pêches et de décisions dans des secteurs liés à la répartition locale et aux parts de la flottille, à la coordination des divers secteurs de la flottille et des pêches ainsi qu'à la préparation et à la mise en œuvre de plans de pêche aux niveaux local, régional et interrégional.

Les participants à la prise de décisions en matière de gestion des pêches

Les politiques de gestion des pêches seront importantes pour tous les groupes, organisations et particuliers qui s'intéressent aux pêches sur la côte Atlantique du Canada. Le ministère élaborera le cadre stratégique en tenant compte des commentaires des intervenants, du public ainsi que des quatre provinces de l'Atlantique, du Québec et du Nunavut, conformément aux dispositions de l'Accord de coopération intergouvernementale.

Comme le présent document de travail porte essentiellement sur la pêche de la ressource, les principaux groupes touchés par les politiques de gestion des pêche seront ceux qui ont accès aux pêches ainsi que les titulaires de permis autochtones et non autochtones. Il est cependant primordial que les opinions, les préoccupations et les suggestions des autres groupes soient prises en compte aux échelons appropriés du processus de prise de décisions.

Le secteur de la transformation et les membres d'équipage de bateaux de pêche constituent aussi des éléments importants de l'industrie de la pêche. Les membres du secteur de la transformation doivent jouer un rôle actif dans le processus de prise de décisions et il faut tenir compte de leurs opinions et de leurs avis sur les questions stratégiques. De plus, les travailleurs d'usine, les hommes de pont et les membres d'équipage des bateaux de pêche donnent un point de vue important et font profiter de leur savoir-faire dans le cadre du débat.

Les pêcheurs sportifs, les aquaculteurs, les exploitants d'entreprises écotouristiques et d'autres intervenants pouvant représenter des utilisations nouvelles ou différentes de la ressource constituent un autre groupe d'intérêt qui a un rôle à jouer dans certaines parties du processus de prise de décisions en matière de gestion des pêches. Le processus tiendra de plus en plus compte des utilisateurs des ressources et de la façon dont celles-ci sont exploitées, deux questions auxquelles il faut s'attaquer de toute urgence.

Enfin, d'autres groupes d'intérêts, comme les collectivités, les groupes de conservation, les universitaires et l'ensemble de la population, voudront avoir leur mot à dire dans l'orientation globale de la gestion des pêches et voudront participer à certaines parties du processus de prise de décisions.

Il faudra élaborer de nouveaux mécanismes et procédures en s'inspirant de ceux qui sont en place, afin de permettre la participation de tous les intervenants au processus de prise de décisions en matière de gestion des pêches.

Il faut prévoir une approche plus inclusive et plus participative en matière de gestion des pêches, basée sur les éléments suivants :

- exploiter les fonctions positives du système actuel de comités consultatifs;
- continuer à élaborer des PGIP pour toutes les pêches;
- élargir les fonctions décisionnelles du processus de planification de la gestion intégrée des pêches et faciliter la participation d'autres intéressés dans des dossiers liés à la gestion des pêches locales;

- offrir des possibilités de participation aux intervenants dans le domaine de l'élaboration de politiques et de la prise de décisions aux niveaux régional et interrégional, de façon à compléter et à appuyer l'approche axée sur les écosystèmes dans le cadre de la gestion assurée en vertu d'ententes locales sur les PGIP;
- trouver des façons de définir et de reconnaître officiellement les groupes légitimes de l'industrie qui doivent rendre des comptes à leurs membres;
- accroître la capacité des organisations industrielles d'assumer de nouvelles responsabilités de gestion; et
- appliquer les principes de collaboration établis dans l'Accord de coopération intergouvernementale adopté en 1999 par le Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture.

4.6.3.2 Processus de planification intégrée de la gestion des pêches

Le processus de planification de la gestion des pêches (PGIP) est le premier niveau de participation des provinces et des intervenants à la gestion des pêches. L'objectif global de la politique de PGIP consiste à produire des plans aussi complets que possible, à long terme, pour chaque pêche. Pour y parvenir, on intègre les activités et les connaissances spécialisées de chaque secteur compétent du MPO et l'on consulte pleinement les groupes concernés de l'industrie, les organismes gouvernementaux provinciaux et d'autres intervenants.

Le processus de planification de la gestion intégrée des pêches vise à produire une consultation valable et des décisions plus transparentes en matière de répartition des ressources, de systèmes de gestion (p. ex., compétitivité des pêches, gestion des quotas individuels, comités de gestion locaux) et de plans de pêche axée sur la conservation (PPAC).

En vertu de la *Loi sur les pêches* actuelle, la planification intégrée ne saurait remplacer ni limiter la discrétion absolue du ministre en ce qui concerne les décisions finales en matière de conservation et de répartition des ressources. Par conséquent, les groupes qui contestent une décision de gestion des ressources prise dans le cadre du processus de planification de la gestion intégrée des pêches peuvent chercher à la faire modifier en s'adressant directement au ministre ou au ministère.

En principe, tout groupe d'intérêts pourrait intervenir dans le système actuel et proposer des changements de la répartition ou de nouvelles ententes d'accès et demander au ministère et aux autres intervenants de les envisager. Il pourrait notamment s'agir de personnes de l'extérieur des pêches commerciales, qui veulent s'y intégrer, ou de propositions de groupes d'intérêts publics désireux d'utiliser la ressource à des fins non commerciales. En pratique, les consultations sont généralement axées sur les comités consultatifs traditionnels, composés de participants du secteur des pêches commerciales.

À l'exception de cas très précis, le régime de planification de la gestion intégrée des pêches, sous sa forme actuelle, ne permet pas d'élargir adéquatement et de façon appropriée le processus menant à des décisions sur le meilleur usage des ressources marines. Le PGIP met l'accent sur la gestion d'espèces particulières dans des secteurs géographiques précis. Les efforts visant à tenir compte des relations entre espèces, de questions d'habitat ou de préoccupations plus générales au sujet de la gestion des pêches, qui touchent plus d'une pêche et plus d'un secteur de la flottille, dépassent le cadre des processus de planification de la gestion intégrée des pêches. Le défi serait d'implanter efficacement la PGIP à l'échelle locale et de l'élargir afin de tenir compte d'autres intérêts.

4.6.3.3 Efficacité du processus de planification de gestion intégrée des pêches au niveau local

Dans toute la mesure du possible, les questions devraient être réglées au niveau local ou de la flottille, en veillant à ne pas produire d'incidences néfastes en matière de conservation ou pour d'autres intervenants. Lorsque les décisions d'un groupe touchent d'autres pêcheurs ou d'autres intérêts collectifs, les intéressés devraient pouvoir exprimer leurs points de vue avant que les décisions ne soient arrêtées. Si une question intéresse uniquement les pêches commerciales, l'opinion des titulaires de permis devrait en principe avoir plus de poids. Il faudrait mettre sur pied un processus élargi pour que les représentants d'autres intérêts puissent s'exprimer sur les questions qui se répercutent au-delà des pêches commerciales.

Il est proposé que les utilisateurs de la ressource aient plus largement recours au processus de planification de la gestion intégrée des pêches et à d'autres mécanismes participatifs, afin de pouvoir influer plus fortement sur :

- la répartition à l'intérieur des flottilles ou des collectivités définies qu'intéresse la pêche;
- la conception de plans de pêche et de stratégies pour parvenir à des niveaux de récolte viables, par écosystème (p. ex., durée des saisons, limites, parts individuelles et pêches compétitives, contrôle des prises accessoires, coordination avec d'autres pêches);
- mise en œuvre de plans et de stratégies, y compris la surveillance des prises et l'application du règlement;
- enregistrement et délivrance de permis à des pêcheurs du groupe (à condition qu'il n'y ait aucune augmentation nette de la capacité de récolte);
- définition de mécanismes de contrôle et de sanctions par l'industrie;
- évaluation des résultats des PGIP et des PPAC;
- participation au processus d'évaluation des stocks et de collecte de données; et
- conseils sur des questions d'intérêt plus général.

Le processus actuel de planification de la gestion intégrée des pêches réunit tous les utilisateurs de la ressource et d'autres intervenants dans chaque pêche. Le MPO propose d'adopter un processus équitable, ouvert et transparent pour permettre à ceux qui pourraient être touchés par les questions liées à la gestion des pêches locales de participer à la prise de décisions.

Il importe d'ajouter que cette orientation comporterait une collaboration avec les collectivités autochtones et les systèmes de gestion des pêches autochtones. En principe, les collectivités autochtones devraient participer activement au processus de planification de la gestion intégrée des pêches, pour parvenir à donner une orientation cohérente aux pêches dans leur secteur. Quoi qu'il en soit, l'activité de pêche autochtone entrerait en compte dans le processus de planification de la gestion intégrée des pêches.

4.6.3.4 Au-delà de la gestion locale et du processus de planification de la gestion intégrée des pêches

Lorsque les questions de gestion des pêches dépassent le mandat du processus de planification de la gestion intégrée des pêches, ou si les décisions risquent de se répercuter sur des utilisateurs de la ressource qui ne participent généralement pas au processus de planification de la gestion intégrée des pêches, il faut établir un processus consultatif et décisionnel élargi.

Questions de gestion des pêches dépassant le mandat de PGIP

Le processus élargi de planification de la gestion intégrée des pêches, défini précédemment, devrait permettre de régler la plupart des questions qui surgissent dans les pêches commerciales. Toutefois, il se peut que des questions dépassent la portée de celles normalement examinées par ce processus ou touchent les intérêts d'intervenants à l'extérieur des pêches en question. Dans de telles situations, il peut être indiqué d'établir des mécanismes décisionnels supplémentaires ou d'élargir le mandat des processus consultatifs existants. Il faudra coordonner les activités entre les diverses flottilles et régions et offrir à l'industrie elle-même l'occasion de prendre des décisions au sujet de certains aspects des politiques s'appliquant à la gestion des pêches dans l'ensemble de l'Atlantique.

Il ne faudrait pas y voir un niveau supplémentaire d'administration. Les propositions présentées par des groupes d'intervenants légitimes pour modifier les politiques de gestion des pêches en général pourraient déclencher un processus en fonction d'un ensemble de lignes directrices prédéfinies. Ce processus ferait participer les groupes autochtones concernés, les transformateurs, les gouvernements provinciaux et d'autres intervenants, en plus des groupes de pêcheurs et des organisations intéressées au premier chef. Le processus serait suffisamment structuré pour assurer la cohérence des politiques d'application plus générale tout en permettant une certaine latitude pour répondre aux besoins des divers secteurs et régions de l'industrie.

Participation au processus consultatif scientifique

Le processus consultatif en matière de conservation et de questions scientifiques devrait continuer d'évoluer en fonction d'une évaluation et de conseils plus efficaces relativement aux stocks ainsi que d'une participation plus grande de l'industrie.

Le Processus de consultation régionale (PCR) a été créé en 1993 dans le but de fournir aux gestionnaires des connaissances et des avis techniques concernant les exigences de conservation des ressources halieutiques. Il constitue une tribune où les scientifiques et les intervenants se rencontrent pour discuter et examiner entre pairs des résultats scientifiques et des analyses sur l'état des stocks de poisson et de l'environnement.

Le CCRH travaille en collaboration avec le gouvernement, la communauté scientifique et les intervenants du secteur des pêches. Sa mission consiste à favoriser la gestion durable des pêches au poisson de fond de l'Atlantique en formulant des recommandations relatives aux évaluations des stocks et à d'autres programmes scientifiques.

Quand il formule des conseils à l'intention du ministre, le CCRH doit prendre en compte les réalités opérationnelles et économiques des pêches au poisson de fond, intégrer l'expérience scientifique aux connaissances et à l'expérience de tous les secteurs de l'industrie et s'assurer qu'il existe des mécanismes efficaces pour que la population et l'industrie puissent s'exprimer et consulter l'information sur l'évaluation des stocks.

Dans toutes les pêches, il importe de continuer à promouvoir la transparence et la participation de l'industrie et de la population au sein du processus consultatif.

Utilisation des océans

Entre autres choses, la *Loi sur les océans* prévoit la gestion intégrée des zones côtières. Dans l'esprit de cette loi, et conformément aux objectifs à long terme qui consistent à lier la gestion des pêches et les intérêts généraux du Canada dans le domaine marin, il faudra établir de nouveaux mécanismes qui favoriseront la gestion intégrée des zones marines grâce à la planification et à la prise de décisions qui font participer des représentants de tous les secteurs s'intéressant aux océans. La PGIP pourrait évoluer et faire partie d'une telle structure. Ce processus pourrait être particulièrement important pour fournir des conseils stratégiques au gouvernement au sujet de questions controversées.

Un tel processus nécessiterait fort probablement une approche intégrée et interrégionale, faisant appel à tous les groupes, afin d'informer les intervenants et de faciliter les consultations sur les grands dossiers liés à l'utilisation des océans.

4.6.3.5 Gestion des conflits

Pour respecter les principes de gouvernance proposés, les questions et les conflits locaux devraient être réglés localement. Un système de prise de décisions ouvert et transparent doit reposer sur des mécanismes de règlement des différends. Parfois, le conflit peut être résolu grâce au processus de gestion local; sinon, les titulaires de permis et d'autres utilisateurs des ressources peuvent avoir recours à la médiation, à l'arbitrage ou à d'autres méthodes de règlement des différends.

4.6.3.6 Coûts de la gestion des pêches

Les utilisateurs des ressources devraient payer un montant équitable en échange du privilège d'accès à une ressource publique. Toutefois, une industrie des pêches autonome, professionnelle et viable sur le plan économique contribuera également au financement de la gestion des pêches. Le recouvrement des coûts et les accords de paiement par l'usager peuvent constituer des encouragements très efficaces pour conserver adéquatement et utiliser efficacement les ressources halieutiques. La méthode de calcul des coûts et la proportion à répercuter sur l'industrie sont des questions importantes qui feront l'objet de discussions entre le MPO et ceux qui tirent un avantage personnel de l'utilisation d'une ressource publique. Des processus distincts, à l'extérieur de la RPPA, seront utilisés pour faire progresser ces dossiers.

4.6.4 Questions à débattre

1. Est-ce que les titulaires de permis et les flottilles devraient de plus en plus prendre leurs propres décisions? Quelles responsabilités devraient être partagées? Dans quelles circonstances? Quelles responsabilités devraient être déléguées? Dans quelles circonstances?
2. Est-ce que le processus de planification de la gestion intégrée des pêches est un point de départ logique pour constituer une capacité de gestion des pêches locales, et est-ce que ce processus peut être élargi pour englober les intérêts d'autres utilisateurs dont les groupes autochtones, les pêcheurs sportifs et les aquaculteurs dans la planification de la gestion des pêches?

5. Résumé et conclusions

5.1 Raison d'être du document de travail

Le présent document ne constitue pas le nouveau cadre stratégique pour les pêches de l'Atlantique. Il vise à stimuler le débat public. Le cadre stratégique réel, qui devrait être prêt au cours de l'année, résumera les réactions au présent document et d'autres idées réunies à l'occasion des consultations publiques avec l'industrie, les gouvernements provinciaux, les groupes autochtones et d'autres intervenants.

5.2 Nouvelles orientations pour les pêches de l'Atlantique

La nouvelle décennie offre la possibilité d'inscrire la gestion des pêches dans un contexte beaucoup plus positif et stable. L'économie des pêches est plus saine qu'elle ne l'était il y a dix ans, et les pénibles mesures d'adaptation qu'a nécessité l'effondrement des stocks de poisson de fond tirent à leur fin. De nouvelles structures permettant la participation des intervenants au processus de planification et de prise de décisions ont été élaborées. Le gouvernement, l'industrie, les groupes autochtones et d'autres intervenants apprennent à collaborer dans un climat de participation publique de plus en plus active aux décisions touchant la gestion des pêches. Les intervenants semblent aussi plus disposés à assumer des responsabilités accrues en matière de gestion des pêches. Le MPO considère que son rôle devrait se résumer à l'élaboration de mesures législatives et de cadres stratégiques pour permettre cette transition. Les éléments clés du présent cadre sont la conservation, la gérance concertée et la gestion ordonnée.

La **conservation** sera assurée grâce à des ententes entre gouvernements, groupes de l'industrie, groupes autochtones et intervenants au sujet des objectifs de pérennité ainsi que de l'engagement actif de toutes les parties à l'égard des objectifs de la gestion partagée des pêches.

La **gestion ordonnée** dans les pêches de l'Atlantique viendra de l'élaboration d'un processus de répartition plus stable et plus transparent, que les intervenants considéreront comme cohérent, équitable et crédible.

La **gérance concertée** en gestion des pêches viendra de l'élaboration continue de structures décisionnelles participatives, d'une division convenue des responsabilités et d'une hiérarchie bien définie des responsabilités. Il sera aussi essentiel d'accroître la capacité au sein des organisations de l'industrie des pêches, pour qu'elles puissent accepter de nouvelles responsabilités en matière de gestion des pêches.

5.3 Rôles clairs et responsabilités partagées

En vertu du régime législatif actuel, le MPO, au nom du gouvernement du Canada, assume la responsabilité de toutes les décisions de gestion des pêches, notamment en ce qui touche l'évaluation des stocks, l'établissement du total autorisé des captures, l'élaboration et la mise en œuvre de plans de pêche et l'évaluation des résultats, et il doit rendre des comptes à cet égard. Depuis l'adoption récente d'une approche de cogestion, certaines responsabilités qui étaient autrefois réservées au ministère ont été mises en commun avec l'industrie des pêches. Le ministère envisage de poursuivre dans cette voie et de passer du partage des responsabilités de gestion et de décision avec l'industrie des pêches à la délégation de responsabilités de gestion et à une structure de reddition de comptes par les utilisateurs de la ressource.

Il faudra bien sûr préciser les rôles et les responsabilités des divers participants du régime de gestion des pêches, y compris les ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les groupes autochtones et d'autres utilisateurs de la ressource. Il faudra aussi élaborer un nouvel ensemble de rapports.

Compte tenu du fait que les ressources halieutiques s'inscrivent dans le patrimoine naturel et sont la propriété collective de tous les Canadiens, le ministère continuera d'assumer la responsabilité de leur conservation. L'intérêt public exige que les ressources marines vivantes et leurs habitats soient protégés et que les Canadiens puissent continuer d'en profiter à perpétuité. Le ministère assumera aussi la responsabilité de la gestion de l'exploitation durable de ces ressources afin de produire des avantages économiques pour les collectivités autochtones, l'industrie des pêches et la population en général. Certaines autres responsabilités gouvernementales ne peuvent pas être déléguées, notamment le respect des responsabilités et engagements internationaux du Canada, la participation aux travaux d'organismes internationaux comme l'OPANO et le CIEM pour défendre les intérêts des Canadiens, les patrouilles des pêches dans la zone économique exclusive de 200 milles relevant du Canada et l'application des règles internationales. Sur le plan constitutionnel, le MPO doit aussi veiller à ce que les pêches soient gérées dans le respect des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones.

Il existe aussi certaines sphères d'activité qui sont essentielles à la réalisation des objectifs du ministère, mais pour lesquelles le ministère n'a ni les ressources ni les pouvoirs qui lui permettraient d'agir unilatéralement. Mentionnons entre autres la professionnalisation des exploitants pêcheurs, c'est-à-dire l'établissement de qualifications professionnelles à l'intention de ceux qui souhaitent intégrer cette l'industrie. Pour promouvoir ces priorités stratégiques, le MPO devra collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, l'industrie et d'autres utilisateurs de la ressource

pour mettre au point des interventions stratégiques visant à régler des problèmes complexes.

À l'exception de ces responsabilités fondamentales, le MPO pourrait progressivement déléguer aux intervenants, collectivement, de nombreux secteurs de décisions importantes, y compris la gestion de la répartition, des permis et des quotas. Le rôle du MPO pourrait être d'aider à créer des conditions propices à la communication et au règlement des problèmes, pour faciliter et appuyer la prise de décisions informées par de multiples intervenants[4].

Cela signifie que le mandat du MPO doit mettre l'accent sur les aspects suivants :

- prestation de conseils scientifiques de qualité, détermination des objectifs et des exigences en matière de conservation avec les participants et vérification de l'atteinte de ces buts;
- établissement d'un système de gestion ordonné au sein duquel les participants partagent des responsabilités, prennent des décisions avec le ministère et, si la chose est faisable et indiquée, assument la responsabilité de nombreux aspects de la gestion quotidienne des pêches;
- renforcement des structures et des processus qui permettront aux utilisateurs des ressources et à d'autres intervenants de s'engager plus activement dans la planification de la gestion des pêches et la prise de décisions, et pour faciliter leur participation;
- renforcement des règles et de l'éthique de conservation, promotion de l'utilisation durable des ressources halieutiques pour protéger et multiplier les avantages économiques et sociaux produits par les pêches de l'Atlantique.

Le MPO est déterminé à réduire les conflits persistants et l'instabilité liés aux décisions sur l'accès et la répartition ainsi que sur d'autres questions. Il faut espérer que les orientations proposées dans le présent document contribueront à créer un contexte stratégique dans lequel les intervenants verront leurs besoins et leurs intérêts bien appuyés par le ministère. Nous espérons que la RPPA donnera lieu à une nouvelle culture de la gestion des pêches, plus positive, et ouvrira une ère nouvelle de collaboration entre les secteurs public et privé dans le domaine des pêches au Canada.

---

[4] Voir à l'appendice 2 le détail des rôles et responsabilités proposés pour le MPO, divers ministères fédéraux et d'autres ordres de gouvernement, les collectivités autochtones ayant un intérêt dans le secteur des pêches, les utilisateurs de la ressource, et d'autres intervenants.

5.4 Votre contribution

Le présent document vise à stimuler le débat et la discussion. Précédemment, nous vous avons demandé d'examiner deux questions fondamentales :

1. Est-ce que les orientations et les principes généraux exposés dans le présent document reflètent l'orientation que vous souhaitez à l'avenir en gestion des pêches? Sinon, quelles autres approches, quels buts ou principes croyez-vous qu'il conviendrait de promouvoir ?
2. Quels sont les obstacles à l'adoption de l'orientation et des principes proposés, et de quelle façon peut-on les surmonter? Que faudrait-il modifier, le cas échéant, pour pouvoir adopter l'orientation proposée?

Nous sommes impatients de connaître vos réponses à ces questions et à d'autres, posées tout au long du document. Nous voulons aussi connaître vos opinions et vos observations sur les orientations générales que nous proposons ainsi que sur notre analyse de l'avenir de la gestion des pêches.

Vous pouvez nous transmettre vos commentaires de diverses façons :

5.4.1 Consultations publiques

Le MPO tiendra des consultations publiques pendant le mois de mars et au début d'avril 2001. Veuillez composer sans frais le 1 866 2 DFOMPO (1-866-233-6676) ou visiter notre site Web à l'adresse www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa pour obtenir un calendrier détaillé où figureront les endroits et les dates de ces consultations.

Les consultations porteront essentiellement sur les questions soulevées dans le présent document. Les commentaires, les exposés et les débats devraient s'en tenir aux principes et à l'orientation générale de l'étape I de la révision de la politique.

Les séances de consultation accorderont la priorité aux groupes et aux particuliers qui veulent présenter de brefs exposés. Le public aura toutefois l'occasion de formuler des commentaires. Si vous souhaitez présenter un court mémoire et vous inscrire à l'ordre du jour, vous pouvez le faire en communiquant avec :

Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique
200, rue Kent
Ottawa (Ontario) K1A 0E6
Téléphone : (613) 990-3942
Télécopieur : (613) 990-4111
Courriel : afpr-rppa@dfo-mpo.gc.ca

5.4.2 Par la poste

Si vous préférez présenter vos commentaires par écrit, vous pouvez nous les adresser avant le 31 mai 2001, à l'adresse suivante :

Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

5.4.3 Courriel

Si vous voulez communiquer avec nous de façon électronique, vous pouvez nous transmettre vos commentaires à l'adresse afpr-rppa@dfo-mpo.gc.ca avant le 31 mai 2001. Profitez-en pour visiter notre site Web, www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa.

5.5 Prochaines étapes

Après les consultations publiques, nous commencerons à définir un nouveau cadre stratégique pour les pêches de l'Atlantique. Nous allons examiner les commentaires et les idées présentées à l'occasion des consultations publiques, par écrit et par courriel.

Le nouveau cadre stratégique engagera le ministère à l'égard d'un ensemble de principes qui façonneront l'orientation à long terme de la gestion des pêches sur la côte de l'Atlantique.

Le cadre stratégique devrait être terminé d'ici l'été/l'automne 2001.

La deuxième étape de la révision de la politique commencera dès l'an prochain et donnera lieu à la production de plans opérationnels en vue de la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique. Cette activité englobera l'élaboration d'instruments de politique précis, la définition des rôles et des responsabilités et l'établissement de plans en vue d'évaluer les résultats.

Pour en savoir plus au sujet de la RPPA et pour vous renseigner sur les consultations ou l'évolution du cadre stratégique, visitez notre site Web, www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa.

Appendice 1

Glossaire

Appendice 1 Glossaire

Dans le présent document, les définitions suivantes s'appliquent.

- **Accès**

La possibilité de récolter ou d'utiliser les ressources halieutiques, en général en vertu de permis ou de concessions délivrés par le MPO avec l'autorisation du ministre des Pêches et des Océans et dans le contexte de tout droit acquis, dont les droits autochtones issus de traités.

- **Aquaculteur ou exploitant d'aquaculture**

Une personne qui cultive ou élève des plantes ou des animaux aquatiques (p. ex., des algues, des myes, des huîtres et du poisson). Les aquaculteurs doivent exploiter des concessions approuvées par le MPO ou les ministères provinciaux responsables des pêches et de l'aquaculture.

- **Biodiversité**

La biodiversité, également appelée diversité biologique, est définie comme étant la variabilité entre les organismes vivants de toutes les sources, y compris les écosystèmes terrestres, marins et aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. Cette définition englobe la diversité à l'intérieur des espèces, entre espèces et entre écosystèmes.

- **Collectivité**

Le terme général de collectivité désigne un groupe de personnes ayant des intérêts communs et vivant dans une région donnée. Une « collectivité d'intérêts » désigne un groupe de personnes qui ont des intérêts communs mais qui ne résident pas nécessairement au même endroit.

- **Contingent d'entreprise**

Un contingent d'entreprise est la quantité de poissons d'un stock donné allouée exclusivement à un titulaire de permis, en général une société. Un tel contingent s'applique en principe aux bateaux de plus de 65 pieds.

- **Développement durable ou pérennité**

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations à venir de répondre à leurs propres besoins. Le développement durable signifie qu'il y a un engagement précis à l'égard de la gestion des régions côtières et des ressources qui s'y trouvent, de façon responsable sur le plan de l'environnement qui définit et reconnaît les risques.

- **Diversité génétique**

La diversité génétique est la variété au sein d'une même espèce (et parfois entre différentes espèces). Elle se définit comme suit :

Propriété d'une espèce, dont les membres ou les populations peuvent avoir un contenu génétique héréditaire différent. Cette propriété permet à l'espèce de s'adapter au fil du temps à des conditions environnementales qui changent.

- **Écosystème**

Un écosystème est défini comme étant un complexe dynamique de plantes, d'animaux et de micro-organismes qui agissent comme unité fonctionnelle dans un environnement inorganique.

- **Évaluation des stocks (processus)**

Il s'agit du processus permettant de déterminer l'état (abondance, répartition, structure démographique, etc.) d'un stock de poisson donné, dans le contexte de l'exploitation. Voir aussi Processus de consultation régionale (PCR).

- **Flottille**

L'ensemble des pêcheurs qui partagent un même quota.

- **Gérance**

Le soin, la surveillance ou la gestion de quelque chose, en particulier la gestion prudente et responsable de quelque chose qu'on vous a confié.

- **Gestion intégrée (GI)**

La gestion intégrée est une approche axée sur l'écosystème et qui vise à garantir un développement durable des ressources côtières et marines. Il s'agit d'un processus de planification continu en vertu duquel les parties intéressées, les intervenants et les responsables de la réglementation conviennent de façon générale de la combinaison optimale des aspects liés à la conservation, à l'utilisation durable de la ressource et au développement économique des secteurs côtiers et marins. Les buts visés par le processus de la GI au Canada comprennent la conservation, l'utilisation durable et la diversification économique.

- **Groupe d'intérêts**

Tout groupe de personnes ou d'intervenants ayant des intérêts communs ou un enjeu dans la pêche.

- **Groupes ou collectivités autochtones**

Aux fins du présent document, les expressions « groupes autochtones » ou « collectivités autochtones » englobent les bandes ou groupes de bandes indiennes, les organisations autochtones et les collectivités

autochtones ayant une base territoriale dans les quatre provinces de l'Atlantique, au Québec ou au Nunavut.

- **Industrie des pêches**

Ce terme désigne surtout les pêches commerciales, même s'il englobe aussi des secteurs comme la transformation et l'aquaculture ainsi que la pêche sportive. Il comprend aussi parfois les groupes autochtones. Dans le présent document, l'industrie des pêches est souvent simplement appelée « l'industrie ».

- **Intervenant**

En général, toute personne, groupe ou organisme ayant un intérêt immédiat dans les pêches.

- **Pêche à accès limité**

L'accès limité est le mécanisme qui permet au MPO de restreindre le nombre de titulaires de permis dans une pêche quelconque.

- **Pêche compétitive**

Une pêche compétitive est une pêche ouverte pour laquelle le ministre fixe le total autorisé des captures (TAC) ou d'autres conditions s'appliquant à la récolte. Les titulaires de permis récoltent la ressource en respectant un TAC global ou certaines conditions de récolte.

- **Pêcheur commercial**

Un pêcheur commercial est une personne qui participe à l'activité d'une pêche commerciale autorisée. Cette définition comprend les patrons et les aides pêcheurs.

- **Pêcheur sportif**

Un pêcheur sportif participe à une pêche en s'en tenant à certains types d'engins (en général une canne et un moulinet), et le poisson ainsi capturé peut-être soit relâché, soit utilisé à des fins de consommation personnelle (par opposition à la vente). L'expression « pêcheur sportif » s'applique aussi aux personnes qui participent aux pêches de subsistance non autochtone.

- **Permis de pêche**

Il s'agit d'un instrument par lequel le ministre des Pêches et des Océans, en vertu des pouvoirs discrétionnaires que lui donne la *Loi sur les pêches*, autorise une personne ou une entité, y compris une organisation autochtone, à récolter certaines espèces de poisson ou de plantes marines, sous réserve des conditions stipulées dans le permis. Cette autorisation est provisoire, les permis étant délivrés pour une période donnée, en général annuelle.

- **Plans de pêche axée sur la conservation (PPAC)**

Plans qui décrivent des ensembles de mesures et d'exigences relatives à la conservation dans un secteur de pêche ou pour un groupe précis et qui sont approuvés par le MPO avant le début de la saison de pêche. Les PPAC font partie du processus de planification de la gestion intégrée des pêches. Ils sont actuellement utilisés dans les pêches au poisson de fond et dans certaines autres pêches, mais leur usage n'est pas encore généralisé. Voir Plan de gestion intégrée des pêches (PGIP).

- **Plans de pêche ou plans de gestion intégrée des pêches (PGIP)**

Les plans de pêche fournissent en général une description des mesures de gestion des pêches et de la répartition des ressources. Ils énoncent les règles s'appliquant à la pêche pendant une période donnée, pour une espèce donnée, dans certains secteurs ou pour une flottille particulière. Les plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) reposent sur les plans de gestion globale et précisent les exigences en matière de conservation, de gestion et de recherche scientifique qui touchent une pêche. Ils énoncent en outre le processus et la façon dont seront mises en œuvre les mesures de gestion, de conservation et de protection de la ressource. Les PGIP définissent les procédés de communication avec les clients et les intervenants. Voir aussi Plans de pêche axée sur la conservation (PPAC).

- **Politique du noyau ou politique des pêcheurs du groupe Noyau**

La *Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'est du Canada*, adoptée en 1996, créait une catégorie dite « du noyau ». Elle limitait en fonction de certains critères la participation et l'entrée des pêcheurs dans le secteur des bateaux de moins de 65 pieds, pour que le total des pêcheurs du groupe Noyau demeure constant. Pour être admis comme membre du « noyau », un titulaire de permis devait, au 20 décembre 1995, satisfaire aux quatre critères suivants :

a) être le chef d'une entreprise;

b) être titulaire des permis principaux (ou, dans le cas de certains pêcheurs du secteur Scotia Fundy, un permis de navire);

c) avoir un lien avec la pêche; et

d) être tributaire de la pêche.

- **Processus de consultation régionale (PCR)**

Programme en vertu duquel les scientifiques et d'autres intervenants se rencontrent pour discuter des résultats scientifiques et des analyses touchant l'état des stocks de poisson et de l'environnement et les examiner.

- **Quotas**

La proportion du total autorisé des captures (TAC) qu'une personne ou un groupe est autorisé à prélever dans un stock pendant une période donnée. Voir aussi Total autorisé des captures (TAC).

- **Quota individuel (QI)**

En vertu du système de gestion des quotas individuels (QI), la prise disponible (quota visant un stock donné) ou une partie des prises disponibles est divisée entre les pêcheurs, les unités de pêche ou les entreprises de pêche, avant la saison. Chaque pêcheur, unité ou entreprise a droit à une part fixe du quota attribué à la flottille, sous forme de quantité précise ou de pourcentage du quota. Cette répartition est valable pour une année ou plus. Le quota individuel transférable (QIT) peut être transféré s'il peut être, temporairement ou en permanence, loué ou échangé à un autre titulaire de permis. La gestion des QI s'applique généralement aux bateaux de moins de 65 pieds. Voir aussi Contingent d'entreprise.

- **Répartition des ressources**

La quantité ou la part des ressources halieutiques ou des captures autorisées qui est distribuée ou assignée par le ministre des Pêches et des Océans à ceux qui ont le droit de récolter la ressource.

- **Ressources halieutiques**

Stocks ou populations de poissons, crustacés, mammifère et plantes marines pouvant soutenir des activités de pêche.

- **Stock**

Une population de poisson d'une espèce donnée dans un secteur donné. Le « stock » est l'unité de base de la gestion des pêches. En principe, tous les spécimens d'un stock ont une croissance et des habitudes de migration similaires.

- **Titulaire de permis**

Personne qui détient un permis de pêche visant une espèce quelconque.

- **Total autorisé des captures (TAC)**

La quantité totale qui peut être prélevée sur un stock donné au cours d'une période donnée. Normalement, le quota collectif des pêcheurs canadiens est équivalent au TAC. Toutefois, dans certains cas, le TAC comprend aussi des ressources réparties à l'échelle internationale ou les quotas étrangers et les quotas alloués à d'autres utilisateurs. Voir aussi Quota.

- **Utilisateur de la ressource**

Ce terme désigne tout utilisateur des ressources halieutiques ou de l'habitat marin. Les utilisateurs de la ressource sont parfois répartis entre « consommateurs » et « non consommateurs », pour distinguer ceux qui récoltent les ressources marines de ceux qui les utilisent d'autres façons (p. ex., une entreprise d'observation des baleines ou d'écotourisme).

Appendice 2

Rôles et responsabilités – Nouvelle orientation de la gestion des pêches

Appendice 2 Rôles et responsabilités – Nouvelle orientation de la gestion des pêches

A2.1 Rôles des intervenants de la gestion des pêches de l'Atlantique

Le lecteur trouvera dans le présent appendice le détail des rôles et responsabilités proposées pour les divers intervenants des processus de gestion des pêches. Nous définissons aussi certaines tâches à accomplir pour assurer efficacement la conservation et perfectionner le système de cogestion. Le ministère ne peut pas, à lui seul, mener ces tâches à bien; il a besoin de la coopération d'autres organismes et intervenants.

A2.1.1 Rôle de gestion des pêches du MPO

Le MPO devrait de plus en plus axer ses programmes sur la conservation et partager les autres responsabilités de gestion des pêches avec les utilisateurs de la ressource et d'autres intervenants.

Certains observateurs craignent que cette orientation stratégique générale ne mène le MPO à « abandonner » ses responsabilités en matière de gestion des pêches ou à « privatiser » le système de gestion des pêches. Tel n'est pas l'objectif de la révision de la politique.

La nouvelle orientation signifie qu'en conformité avec les tendances stratégiques générales et les pratiques exemplaires en matière de gouvernance, et comme le demandent depuis longtemps de nombreux groupes de l'industrie, le MPO devrait revoir son rôle relatif à la microgestion de chaque pêche. Il peut y avoir certaines exceptions, par exemple lorsque le MPO doit intervenir plus activement en raison d'une capacité réduite d'assumer plus de responsabilités en matière de prise de décisions.

Dans plusieurs secteurs importants de la gestion des pêches, le MPO devrait faciliter la participation des utilisateurs de la ressource et d'autres intervenants. Le MPO pourrait faire preuve de leadership en favorisant et en appuyant la prise de décisions éclairées par les utilisateurs de la ressource qui investissent dans des entreprises de pêche et gagnent leur vie grâce à la pêche.

La conservation est le secteur clé où le MPO serait l'organisme responsable et aurait le pouvoir d'adopter et d'appliquer les règles. Dans les limites de ce pouvoir, le MPO devrait continuer à partager les responsabilités avec les utilisateurs de la ressource grâce à des processus d'évaluation des stocks, à la promotion d'activités de récolte responsables, à l'élaboration locale de PPAC, à l'établissement de normes de conservation concertées et de points de référence et à la contribution aux coûts de la recherche scientifique. Le Secteur des sciences du MPO assure la recherche et une partie du suivi pour appuyer les évaluations des stocks et fournir des rapports sur la situation des

stocks. Il convient de souligner que le MPO demeurerait responsable de l'établissement de normes de conservation ainsi que de l'application de ces normes et de la conformité à la *Loi sur les pêches* et aux règlements.

Le MPO continuera d'assumer la responsabilité de la collaboration avec les groupes autochtones, dans le but de gérer les pêches d'une façon qui respecte les dispositions des traités existants et des accords sur les revendications territoriales.

En matière d'accès et de répartition, la loi actuelle exige que le ministre conserve le pouvoir absolu en matière de délivrance de permis et de concessions de pêche, et cet aspect ne changera pas à moins qu'une nouvelle *Loi sur les pêches* ne soit adoptée. Sur le plan opérationnel, toutefois, cette responsabilité serait déléguée, en autant que le permet la loi, à des processus décisionnels au niveau de la flottille ou local, pour collaborer avec l'industrie et élaborer des critères clairs et cohérents régissant les décisions sur l'accès et la répartition, et des mécanismes indépendants de règlement des différends seraient utilisés au besoin.

Les décisions en matière de gestion des pêches ont d'importantes répercussions sociales et économiques, et certains soutiennent que le MPO devrait établir des politiques claires définissant les objectifs sociaux et économiques du ministère. L'orientation suggérée dans le présent document de travail prévoit que le MPO partagerait de plus en plus la responsabilité des décisions relatives à la viabilité économique et aux retombées sociales avec les collectivités autochtones, les groupes de l'industrie, d'autres organismes gouvernementaux et d'autres intervenants, y compris les collectivités côtières. Le rôle du MPO serait de faciliter et d'appuyer la planification efficace et la prise de décisions par les utilisateurs de la ressource et d'autres intervenants et, au besoin, d'adapter ses activités de gestion des pêches en fonction des politiques et stratégies ainsi définies.

Le rôle du MPO en matière d'objectifs économiques et sociaux devrait être axé sur ses responsabilités de gestion globale des pêches et le maintien d'eaux et d'écosystèmes aquatiques salubres, sains et productifs. Pour s'attaquer aux objectifs économiques et sociaux plus généraux, le MPO devrait collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec l'industrie, et appuyer tous ces intervenants.

Dans tous les autres secteurs, notamment la professionnalisation des exploitants pêcheurs, la diversification des économies de pêche locales et le renforcement des capacités de gestion de l'industrie, le MPO devrait collaborer avec les intervenants pour promouvoir d'importantes initiatives, mais il ne ferait pas office d'organisme responsable.

La Direction générale de la conservation et de la protection du MPO assume un rôle essentiel en gestion des pêches, et le ministère devra continuer à travailler pour améliorer ses services d'application de la loi et s'adapter aux priorités de la conservation. Le ministère devra aussi

travailler pour accroître la participation des utilisateurs de la ressource dans les processus d'application régis par l'industrie. La Direction générale des affaires internationales du MPO supervise la contribution du Canada dans le cadre de l'*Accord des Nations Unies sur la pêche*, de l'OPANO et de diverses autres initiatives internationales. Le ministère continuera à protéger la souveraineté canadienne dans le secteur des pêches ainsi qu'à administrer la *Loi sur les pêches*, à patrouiller la zone canadienne de 200 milles, à faire respecter les limites et les règles établies par les organismes internationaux comme l'OPANO, à protéger les ressources et les pêches nationales contre les « braconniers » et les pêcheurs qui ne sont pas titulaires d'un permis, et à protéger la santé publique dans le cadre de la pêche des crustacés et des mollusques .

Bref, la gestion ordonnée et durable des pêches de l'Atlantique pourrait être assurée grâce à un élargissement de la gamme des dispositions stratégiques et décisionnelles. Le MPO devrait mettre l'accent surtout sur son mandat de base relativement à la gestion durable des pêches. Le ministère devra travailler de concert avec les utilisateurs de la ressource, les provinces et divers organismes gouvernementaux pour assurer la conservation de la ressource, élaborer une gestion ordonnée et promouvoir une gérance concertée.

A2.1.2 Autres fonctions du MPO

La Division des ports pour petits bateaux du MPO fournit des services reliés à la gestion des pêches au niveau local. Il faut veiller en permanence à intégrer la planification des ports et des quais avec d'autres projets des pêches et faciliter la gestion des installations portuaires par les intervenants.

Le MPO est l'organisme fédéral responsable de l'aquaculture et, à ce titre, s'efforcera de créer une réglementation stratégique à long terme et un climat stable pour l'industrie canadienne de l'aquaculture, de concert avec d'autres organismes et ministères fédéraux et provinciaux.

Le Service hydrographique du Canada fournit un soutien sous forme de cartes hydrographiques. La Garde côtière canadienne (GCC) assure aux pêcheurs des programmes et des services en matière de déglaçage, d'aide à la navigation, de dépollution, de communications et de recherche et sauvetage. La GCC favorise le commerce maritime et la sécurité, en étroite collaboration avec d'autres intervenants et en particulier Transports Canada, qui assume des responsabilités législatives et de réglementation spécifiques relativement à la sécurité des bateaux de pêche. La GCC est en outre responsable de la protection des eaux navigables. Le secteur ministériel responsable des océans assumera une fonction de plus en plus importante pour encourager l'industrie des pêches et d'autres utilisateurs du milieu marin à collaborer.

Les sections qui suivent précisent les rôles et responsabilités d'autres importants participants à la gestion des pêches.

A2.1.3 Autres ministères et organismes fédéraux

Les responsabilités d'autres ministères comprennent les programmes d'adaptation au marché du travail pour ceux qui désirent quitter le secteur des pêches (y compris la formation et le soutien pour permettre de s'intégrer à un autre secteur) et la formation des participants du secteur des pêches. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a la responsabilité des mécanismes de soutien social comme l'assurance-emploi. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique est chargée du développement communautaire et du soutien aux collectivités tributaires de la pêche, pour les aider à diversifier leur base économique. D'autres organismes fédéraux continueront de promouvoir les produits de la pêche et de l'aquaculture au pays et à l'étranger, mèneront des négociations commerciales internationales au sujet des produits de la pêche et assureront des services d'inspection du poisson et des produits de la mer.

Le MPO continuera de fournir des conseils à d'autres ministères pour veiller à ce que les politiques et programmes fédéraux complètent les priorités du MPO en matière de conservation et de gestion des pêches.

A2.1.4 Autres gouvernements

Les autres ordres de gouvernement devraient en principe appuyer l'objectif de conservation du MPO. Les gouvernements provinciaux et territoriaux continueront d'assumer la responsabilité de la définition des normes de fonctionnement et de qualité en matière de transformation, de manutention et de marketing du poisson et des produits de la mer et ils adopteront des lois pour faciliter la professionnalisation. Les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient travailler avec le MPO pour veiller à ce que les transformateurs de poisson consignent avec précision tout le poisson débarqué dans leurs usines. Cette information permet au MPO d'interpréter les prises et d'évaluer le rendement des pêches et l'état des stocks.

En septembre 1999, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont signé l'Accord intergouvernemental de coopération dans le domaine des pêches et de l'aquaculture. Cet accord lie tous les gouvernements à un ensemble de principes communs et les engage à collaborer pour maintenir des ressources halieutiques et un habitat marin durables et pour instaurer des industries des pêches et de l'aquaculture durables sur les plans écologiques et économiques.

La planification de l'aquaculture, l'octroi de concessions (sauf à l'Île-du-Prince-Édouard), la formation en aquaculture et la collecte de statistiques sur l'aquaculture sont toutes des activités qui se répercutent sur la gestion des pêches, mais elles relèvent au premier chef de la compétence provinciale, tout comme la promotion du poisson et des produits de l'aquaculture.

Les municipalités et les gouvernements locaux n'ont pas de rôle direct dans le processus de gestion des pêches, même s'ils sont touchés par les décisions de gestion des pêches. Ils interviennent toutefois dans de

nombreux dossiers qui se rapportent à la gestion des pêches, y compris l'utilisation des terres et les décisions de zonage (effets environnementaux du développement), la transformation (emplacement et infrastructure de soutien des usines) et de l'élaboration de la politique sociale et économique locale.

A2.1.5 Pêches autochtones

Le MPO gère les pêches dans le respect de la protection que la Constitution accorde aux droits ancestraux et issus de traités. Lorsque le ministère décide qu'il est acceptable de récolter une espèce ou un stock donné, les droits ancestraux de pêcher à des fins de subsistance ou pour des raisons sociales et cérémonielles ont préséance sur les autres utilisations de la ressource. En outre, le ministère doit gérer les pêches en fonction des dispositions des traités existants et des accords sur les revendications territoriales.

Le présent document anticipe l'élaboration de principes généraux qui touchent tant les pêches autochtones que les pêches non autochtones. D'autres processus seront utilisés pour intégrer de plus en plus les Autochtones au secteur des pêches et tenir compte du droit des Autochtones à exploiter les ressources, mais il est acquis que les processus décisionnels concertés seront particulièrement pertinents dans le secteur des pêches autochtones. De fait, de nombreux groupes autochtones ont déjà manifesté un vif intérêt à l'égard des processus décisionnels relatifs à la gestion des pêches. Il sera important que les groupes autochtones participent à ces processus et assument une part des responsabilités en matière de pérennité des pêches. Pour réaliser cet objectif, il faudra appuyer et perfectionner les compétences des groupes autochtones. Par conséquent, une approche générale de la gérance concertée et des stratégies de mise en œuvre spécifiques seront élaborées en collaboration avec les groupes autochtones.

Le MPO continuera de travailler avec les collectivités autochtones dans le cadre de la SPA et d'autres initiatives, pour établir notamment un cadre de réglementation approprié à la gestion des pêches autochtones. Les activités actuellement confiées aux collectivités autochtones en vertu de la SPA (y compris le contrôle des prises, l'application de la loi, l'évaluation et la surveillance de l'habitat, l'amélioration de l'habitat et d'autres études communautaires et projets d'évaluation) se poursuivront.

A2.1.6 Pêches commerciales

Pour atteindre les objectifs de gestion ordonnée et de gérance concertée, le MPO aimerait que le secteur commercial s'engage de plus en plus dans le processus décisionnel lié à la gestion des pêches. L'industrie devrait supporter le fardeau de développer ses capacités de gestion pour assumer des pouvoirs délégués, mais les gouvernements ont le devoir de mettre au point les mécanismes qui permettent de faire participer d'autres intervenants au processus décisionnel de la gestion des pêches.

La vision du ministère consiste en une industrie des pêches qui continuerait à appuyer l'utilisation durable de la ressource grâce à des

processus consultatifs sur les pêches et à l'amélioration constante de la démarche de cogestion. Tôt ou tard, l'industrie des pêches finira par être responsable de la conception et de la mise en œuvre de ses propres plans de pêche, en fonction des lignes directrices du MPO en matière de conservation et compte tenu des effets qu'ont les décisions de gestion sur d'autres utilisateurs de la ressource. À l'avenir, les utilisateurs de la ressource pourraient établir des régimes de pêche responsable, y compris des mécanismes de surveillance des pêches, en appliquant des protocoles conclus avec le MPO.

À long terme, l'industrie des pêches commerciales se trouverait à fixer les buts et à mettre au point des systèmes de mesure du rendement pour la gestion des pêches ainsi que des moyens d'assurer la sécurité en mer et de travailler avec les provinces et les territoires pour s'attaquer aux problèmes de santé et de sécurité au travail, suivant les besoins de la professionnalisation de l'industrie. Les utilisateurs de la ressource pourraient assurer le leadership pour parvenir à un équilibre durable entre la capacité de récolte, les ressources et les revenus, en fonction des objectifs de la conservation.

L'industrie des pêches commerciales pourrait continuer à définir des moyens innovateurs de contribuer aux initiatives scientifiques et à la collecte de données dans le secteur des pêches. À tout le moins, on pourrait s'attendre à ce que tous les pêcheurs déclarent promptement et avec exactitude les débarquements, par lieu de pêche. Ces données sont essentielles à l'évaluation exacte de l'abondance des stocks. Les groupes de l'industrie devront assurer le leadership pour appuyer et mettre en œuvre le *Code de conduite canadien sur les pratiques de pêche responsable*. L'élaboration et l'utilisation d'engins de pêche et de mesures sélectives pour protéger les jeunes poissons et minimiser la capture d'espèces non ciblées devraient aussi constituer des priorités pour l'industrie au sein des processus de cogestion.

A2.1.7 Aquaculteurs, pêcheurs sportifs et autres utilisateurs de la ressource

Tous les utilisateurs des ressources halieutiques sont tenus d'appuyer les objectifs de conservation et de pérennité. Les aquaculteurs et les pêcheurs sportifs doivent participer à la prise de décisions de gestion des pêches. Comme les pêcheurs commerciaux, ces groupes sont également responsables de la gérance de la ressource. L'exercice de cette responsabilité peut se traduire par des activités comme l'élaboration de codes de conduite, la mise en œuvre de méthodes plus strictes de surveillance des opérations et la participation aux travaux de comités consultatifs des pêches et à l'élaboration des PGIP, d'ententes de collaboration et des PPAC.

Tous les utilisateurs de la ressource devraient promouvoir des pratiques de pêche responsable pour favoriser le maintien de la ressource. Le fardeau des pêcheurs sportifs serait de veiller à ce que tout le poisson soit débarqué en toute légalité et adéquatement signalé. La même observation

vaut pour les aquaculteurs, qui devraient veiller à ce que leurs activités respectent tous les règlements fédéraux et provinciaux.

A2.1.8 Autres intérêts

D'autres groupes s'intéressent à l'océan et à ses ressources, y compris les environnementalistes, les activistes communautaires, les entrepreneurs du secteur de l'écotourisme, les plaisanciers et l'industrie pétrolière. Ces groupes devraient avoir un rôle à jouer dans les décisions touchant les océans, mais leur participation sera probablement liée à des questions précises, et la nature de la question déterminera dans une large mesure la tribune ou le processus utilisé par ces intervenants. Ces utilisateurs devraient aussi agir de façon responsable pour veiller à ce que leurs activités n'aient pas d'incidence néfaste sur l'environnement ni sur les autres intervenants.

A2.2 Initiatives en collaboration

La présente section se penche sur six secteurs d'activité qui sont essentiels à l'atteinte des objectifs du MPO en matière de conservation, de gérance concertée et de gestion ordonnée, mais qui ne s'inscrivent pas précisément dans la sphère de responsabilité du ministère. Pour poursuivre ces priorités stratégiques, il faut que le MPO travaille de concert avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, d'autres ordres de gouvernement ainsi que l'industrie et d'autres utilisateurs, pour élaborer des réponses stratégiques complètes à des problèmes épineux.

A2.2.1 Professionnalisation des exploitants pêcheurs

Les groupes de l'industrie ont pris l'initiative de favoriser la professionnalisation dans l'ensemble du pays. DRHC est l'organisme fédéral chargé de promouvoir la professionnalisation des pêcheurs dans le cadre du programme du Conseil sectoriel national. Jusqu'à maintenant, deux provinces (le Québec et Terre-Neuve) ont créé des mécanismes législatifs pour mettre au point des systèmes de stages et d'accréditation officielle.

L'initiative relève du Conseil sectoriel national et de DRHC, mais le MPO continuera de faciliter la professionnalisation en travaillant de concert avec les conseils d'accréditation pour harmoniser les politiques en matière de permis et d'autres mécanismes de réglementation avec les nouvelles normes d'accréditation au sein de l'industrie.

Il existe aussi des liens solides entre la professionnalisation, l'instruction et la formation, la sécurité en mer et la promotion de pratiques de pêche responsable. La professionnalisation des pêcheurs est essentielle pour renforcer les capacités de gestion de l'industrie afin que la cogestion puisse porter fruit à tous les niveaux. Elle constitue aussi un pas important vers la mise au point d'une éthique de conservation commune.

A2.2.2 Élaboration et reconnaissance d'organisations professionnelles légitimes

Les mesures législatives et de réglementation visant les organismes professionnels sont de compétence provinciale, même si les opinions diffèrent au sujet des industries assujetties à la réglementation fédérale.

L'évolution constante des systèmes de cogestion des pêches nécessite que tous les utilisateurs de la ressource soient représentés par des organismes bien établis, qui doivent rendre des comptes aux personnes qu'ils représentent. Pour que la cogestion soit efficace et crédible, l'industrie doit être en mesure d'assumer des responsabilités nouvelles et importantes.

Le MPO devrait travailler de concert avec les provinces, les utilisateurs de la ressource et l'industrie pour encourager l'adoption de nouvelles mesures législatives et de nouveaux règlements, selon les besoins; il devrait aussi définir des normes et des règles cohérentes pour déterminer quels représentants de l'industrie peuvent participer aux processus de gestion des pêches.

A2.2.3 Mise en valeur des pêches commerciales autochtones

La *Loi constitutionnelle* et les lois fédérales donnent au MPO compétence sur la gestion ordonnée des pêches. Le MPO participera activement à l'élaboration de politiques et de règlements en vue de faire participer les collectivités autochtones au secteur des pêches commerciales. Il est généralement reconnu que la mise sur pied réussie de telles pêches nécessite des interventions (par exemple le renforcement des capacités au sein des collectivités autochtones auxquelles des responsabilités de gestion seront confiées) qui vont au-delà du mandat législatif du MPO.

Les collectivités autochtones ont également besoin de renforcer leur capacité de gérer les activités de pêche et les entreprises. Il est important que le MPO participe activement au processus pour mettre en commun l'information et favoriser la communication entre les intervenants de tous les secteurs.

A2.2.4 Diversification économique

La *Loi sur les océans* reconnaît que les océans et leurs ressources offrent d'importantes perspectives de diversification économique et de production de richesse, dans l'intérêt de tous les Canadiens et en particulier de ceux qui vivent dans les régions côtières. L'expansion de l'aquaculture, de la pêche sportive et de l'écotourisme présentent des possibilités de diversification des entreprises de pêche et de développement économique des collectivités côtières.

Le MPO n'a ni le mandat, ni les compétences, ni les ressources nécessaires pour intervenir en matière de diversification économique. Son rôle consiste à assurer l'accès à la ressource. Les participants et les autres utilisateurs doivent collaborer avec les gouvernements provinciaux et d'autres ministères fédéraux (notamment l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Développement économique Canada

pour les régions du Québec) pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de développement économique et de diversification.

Le MPO peut travailler avec d'autres ministères fédéraux et des organismes de développement économique régionaux et aider l'industrie à définir des possibilités de pêche durable et à les exploiter grâce à l'établissement de pêches exploratoires, à la réalisation d'analyses scientifiques sur les nouveaux stocks possibles et sur l'effet des nouvelles pêches et à la mise au point de méthodes de récolte sélectives. Le MPO peut aussi établir des liens en matière de commerce international et de R et D ainsi qu'avec les organismes provinciaux pertinents, des établissements universitaires et des groupes de l'industrie.

A2.2.5 Développement économique régional et adaptation communautaire

D'autres organismes et ministères fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, l'industrie et d'autres intervenants de la collectivité ont une responsabilité première en matière de développement économique régional et d'adaptation communautaire. Ils doivent assumer le leadership dans ces secteurs, et le MPO les appuiera.

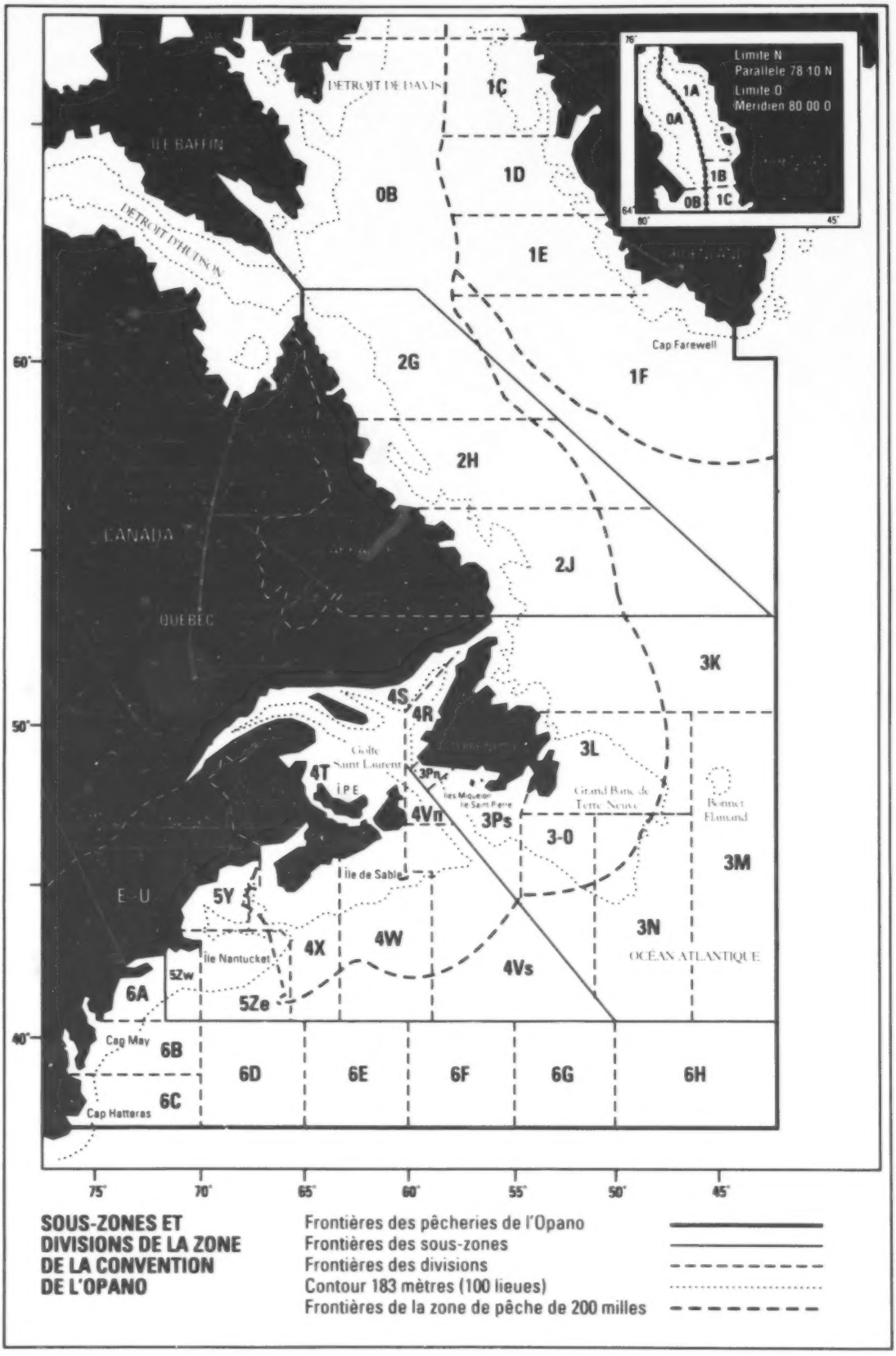
Le MPO a des responsabilités très particulières en matière de conservation, de pérennité de la ressource et de gestion ordonnée des pêches. Il peut collaborer utilement avec les ministères et organismes fédéraux, avec d'autres ordres de gouvernement et avec les intervenants pour régler des questions qui se rapportent de façon évidente à ces aspects de son mandat de base.

A2.2.6 Renforcement de l'expérience de gestion

Le MPO devrait assurer le leadership et aider à renforcer les capacités nécessaires au sein des groupes de l'industrie pour partager les responsabilités de gestion des pêches. Ce rôle prendra la forme d'une mise en commun de l'expérience et d'une collaboration avec DRHC et l'industrie, afin de définir les besoins reliés à la gestion des pêches et d'élaborer des cours et d'autres outils de formation. Le ministère ne participera pas au financement des programmes de formation ou d'autres initiatives.

DRHC et les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent contribuer de façon notable au renforcement des capacités de gestion, grâce à un soutien législatif qui favorisera une organisation efficace de l'industrie ainsi que par des initiatives de formation et de développement du leadership. Les organisations de l'industrie doivent avoir accès à des outils spécialisés, à des connaissances et à de l'information qui les aideront à prendre les mesures juridiques et organisationnelles nécessaires pour participer pleinement aux processus de cogestion.

Zones de pêche de l'Atlantique



SOUS-ZONES ET DIVISIONS DE LA ZONE DE LA CONVENTION DE L'OPANO

Frontières des pêcheries de l'Opano
Frontières des sous-zones
Frontières des divisions
Contour 183 mètres (100 lieues)
Frontières de la zone de pêche de 200 milles